

LA QUESTION

DE LA

SUPPRESSION DES SOUS-PRÉFECTURES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 3 Février 1923, à 2 heures

PAR

M. P. VACQUIER

Président : M. JACQUELIN, professeur,

*Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur,
MESTRE, professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1922

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT.

LA QUESTION

DE LA

SUPPRESSION DES SOUS-PRÉFECTURES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 3 Février 1923, à 2 heures

PAR

M. P. VACQUIER

Président : M. JACQUELIN, professeur,

*Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur,
MESTRE, professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

LÉON TENIN, Directeur

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e

1922

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Une modification profonde dans l'organisation administrative du Pays est généralement présentée, à l'heure actuelle, comme nécessaire. Le régionalisme qui agrandit les cadres, le fédéralisme qui compartimente les perturbations, la décentralisation qui transporte — en fait sinon en théorie — l'autorité d'un agent à un conseil (1), la déconcentration qui décongestionne — temporairement — les organes centraux, provoquent périodiquement des discussions savantes ou passionnées. C'est alors l'heure des habiles qui proposent ou font proposer une solution concrète, tentante par cela même qu'elle matérialise les aspirations souvent assez vagues de la partie « éclairée » de la Nation. Sur ce point — choisi, bien entendu, de second ordre — on épilogue, on critique, on censure, on perd de vue le sujet principal et d'aucuns sont persuadés qu'un grand progrès aura été accompli lorsqu'on aura supprimé les Sous-Préfets.

D'autre part, des phénomènes d'ordre mythique interviennent, qui poussent les foules à la recherche du mieux par le changement — même hasardeux — de ce qui est, phénomènes dont les guides de l'opinion doivent tenir d'autant plus de compte qu'ils la conduisent habituellement là où elle va d'elle-même. Ce qui ne veut pas dire que leur action soit toujours vaine. Que dix personnes, en un même

(1) Auprès duquel le pouvoir central place un représentant investi de moyens d'agir mais habituellement nanti de la révocabilité arbitraire qui le paralyse.

lieu, répètent chaque jour sans se lasser une chose dont elles sont ou se disent persuadées, dans une quinzaine elles auront peut-être cent adeptes convaincus, mille dans six mois, une multitude enfin, qui s'imprégnera d'une idée fortifiée, affermie, enracinée par la répétition, sa valeur intrinsèque entrant parfois assez peu en ligne de compte. Mais la plupart du temps, la force de cette idée viendra de ce qu'avant d'être exprimée — ou utilisée — par les orateurs, elle sera née au tréfonds inconscient de la masse.

On a beaucoup discuté, depuis l'Empire, des Sous-Préfets. Il y a donc pour la masse une question des Sous-Préfets.

Nous examinerons s'il n'y aurait pas également une question des Sous-Préfectures, qui ne serait pas forcément intégrée dans la première.



Le rôle d'information et de prévision qu'il est d'usage de la part des gouvernements de faire jouer aux Préfets et Sous-Préfets a conduit les foules à attribuer à ces personnages une action analogue à celle qu'exerçaient avant le 4 septembre les fonctionnaires administratifs de l'Empire. Pour se renseigner, en effet, ils sont obligés à des contacts, à des conversations, à des démarches qui les font apparaître comme mettant en œuvre, en ces circonstances, une influence souvent de pure apparence. Notons cependant que dans beaucoup de circonscriptions, surtout dans le Midi, le robuste bon sens populaire fait considérer comme handicapé par ce fait même celui qu'on suppose être le candidat de l'Administration.

Au surplus, le secret du vote, de plus en plus efficacement assuré, notamment par la loi du 31 mars 1914, rend

l'électeur indépendant au moment décisif et quant aux moyens classiques de fraude matérielle, ce n'est pas tant l'administration préfectorale qu'il conviendrait de contrôler, que l'administration municipale, de moins en moins docile, certes, aux suggestions — bonnes ou mauvaises — venues de haut lieu (2).

Mais les candidats malheureux ont une inclination naturelle à sauver, à défaut de la réalité, les apparences en attribuant à la « pression administrative » les échecs que leur vaut la désaffection de leurs électeurs. On explique le désastre en affirmant qu'on a été combattu par un administrateur « de l'Empire ». Cela fait bien. Le souvenir des circulaires de Morny et Persigny, est évoqué de préférence, il faut bien le dire, à celle de Ledru-Rollin (3) et la théorie du « Sous-Préfet à poigne » s'accrédite. L'erreur de beaucoup de Sous-Préfets mêmes, souvent débutants dans la vie d'homme en même temps qu'à la vie administrative, qui présentent, pour se faire valoir, leur poste — quel qu'il soit — comme hérissé de difficultés au milieu desquelles il faut un doigté, une habileté à toute épreuve. la légende du Sous-Préfet qui doit savoir « nager » et jouer d'un clavier compliqué, finissent par faire croire à l'existence d'une sorte d'Okrana où se « cuisinent » les élections.

Enfin, contradiction curieuse mais de toujours, pour la foule, ce Sous-Préfet si malignement actif est un fonctionnaire qui ne travaille pas, donc inutile. Il faut du reste reconnaître que le recrutement de l'Administration préfec-

(2) Cf. Marcel MOYE, *Précis élémentaire de Droit public français*, 2^e édition, p. 51 et 56.

(3) Cf. Ch. SEIGNOBOS, *La Révolution de 1848 et le Second Empire*, tome VI de l'Histoire de France contemporaine de Lavissee, p. 74 et 230.

torale étant conditionné par le jeu des appuis et des protections, les jeunes gens auxquels on confie imprudemment l'administration d'un arrondissement, comptent parfois plus sur leurs protecteurs que sur leur valeur personnelle et leur travail. Plus tard, leurs « patrons » disparus, la sélection se fait, mais il faut reconnaître qu'au départ, on note souvent des abus que le public généralise d'ailleurs trop systématiquement. Il n'y a pas — fort heureusement — parmi les Sous-Préfets que des produits du favoritisme.

Quoiqu'il en soit, les Sous-Préfets sont présentement à l'ordre du jour. Ceux qui les veulent occire reprennent les arguments ressassés depuis cinquante ans (4), les présentent comme des fonctionnaires « inutiles » ou « dangereux ». Ceux qui les défendent trouvent pour étayer leur thèse de grandes raisons et de grands mots. Au fond, c'est le même motif qui fait agir leurs adversaires et leur défenseurs : le Sous-Préfet est un fonctionnaire à tendances politiques. Or les élections se sont faites, jusqu'en 1919 — sauf une brève expérience — au scrutin d'arrondissement. L'institution du collège départemental semble, sinon dans la période 1885-1889, tout au moins à l'heure actuelle, avoir atténué la violence des attaques dont ils étaient l'objet. Ils bénéficieraient donc paradoxalement d'une réforme électorale qui les rendant moins directement intéressés aux élections des Députés, donne cependant un argument sérieux aux partisans de leur suppression.

★★

Est-ce à dire que l'institution ne réclame pas des retouches sérieuses, qu'elle soit même indispensable? Nous n'aurons

(4) Cf. CARRIGUES, *La question de la suppression des Sous-Préfets*, Thèse de Paris, 1909, p. 27 et suiv.

garde de le prétendre. Nous pensons cependant que le Sous-Préfet est — ou devrait être — dans notre mécanisme administratif un rouage d'une réelle utilité.

« On peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près » dit le préambule du décret — loi du 25 mars 1852. La formule est toujours vraie. Mais il n'est pas nécessaire, sous prétexte d'administrer de près, de soumettre à toute une hiérarchie de décisions des affaires qui peuvent sans inconvénient être solutionnées par le Maire ou de faire stationner dans les bureaux de la Sous-Préfecture des dossiers qui ne seront sérieusement examinés qu'au chef-lieu du département. Pour que le Sous-Préfet puisse s'occuper activement de la mission qui doit lui incomber normalement, il importe d'alléger son rôle bureaucratique, et nous posons en principe qu'il n'est pas une Sous-Préfecture en France où le Sous-Préfet ne suffirait à un service bien réglé et défini avec le concours d'un simple secrétaire. De même que si le Sous-Préfet s'imposait par des capacités intellectuelles reconnues et un passé méritoire, il ne serait pas indispensable de le loger aussi coûteusement que mal, la plupart du temps, dans des immeubles officiels chargés de lui donner le prestige qui, parfois, lui manque personnellement.

★★

Nous demeurons, d'ailleurs, persuadé que l'administration doit s'adapter aux nouvelles conditions de vie des sociétés. Que ce qui était indiqué au temps des diligences ne correspond plus aux besoins de l'époque des chemins de fer, des automobiles, des avions. Les catégories les plus modestes ont maintenant des moyens de rapprocher les distances, ne fut-ce que la bicyclette. Mais de même qu'au Moyen-âge les marchés se transformèrent en cités, l'éten-

due de la banlieue étant conditionnée par la nécessité pour le paysan de se rendre à la ville et d'en revenir *le même jour*, de même à l'heure actuelle il faut que le citoyen, le contribuable, l'administré, puisse, autant que possible, atteindre le même jour, c'est-à-dire sans s'obliger à un déplacement et à un séjour coûteux, le représentant le plus proche de l'État. « C'est le Maire », dira-t-on (5). Il est exact que les Maires, comme représentants des intérêts généraux, jouent un rôle actif. Surveillés par l'autorité préfectorale, ils doivent publier et faire exécuter les lois, décrets, règlements; ils ont, notamment en matière d'état-civil, d'élections, d'impôts, de recrutement, d'instruction publique, des attributions qui constituent une véritable délégation d'autorité de la part du pouvoir central; contrôlés par les Parquets, ils sont tantôt officiers de police judiciaires, tantôt ministère public, mais, défauts capitaux :

1° ils ne présentent d'autre garantie de compétence que le choix du corps électoral;

2° de par leur origine même, issus de compétitions souvent ardentes, ils sont suspects *a priori* de partialité.

Contre l'acte arbitraire du Maire, le particulier peut en appeler au Sous-Préfet ou au Procureur. Si demain on supprime les tribunaux d'arrondissement, il pourra trouver auprès du juge de paix du chef-lieu à qui une situation un peu prééminente pourrait logiquement être faite, un appui efficace. Mais qui remplacera le Sous-Préfet? Le Préfet est trop loin — trop entouré aussi. Il ne faut pas que l'admi-

(5) Cf. BERTHELEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e édition, p. 158.

M. BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, tome II, p. 2.135 à l'article « police ».

L. MORGAND, *La Loi municipale*, 9^e édition, tome I, p. 655.

nistré se sente livré aux caprices des élus de la majorité : ce serait préparer pour demain les pires difficultés.

Remplacera-t-on le Sous-Préfet par un délégué du Préfet, un Secrétaire Général ambulant, chargé de se rendre dans les communes pour enquêter et faire des rapports ? Qui ne voit tout de suite que ce fonctionnaire — outre l'inconvénient des dépenses qu'imposent les déplacements — sera bien mal à même d'apprécier impartialement et avec compétence les faits à lui soumis ? Etranger à la localité, il n'aura aucune vue du cadre dans lequel les événements se seront déroulés ; il aura une invariable tendance à juger sur pièces et aussi, aspirant Préfet, à tenir compte des contingences politiques. Or, l'enquête d'un *missus dominicus*, forcément ébruitée, déclanchera, presque toujours, l'intervention, auprès du Préfet ou du Ministre, du ou des parlementaires amis du Maire ou du plaignant. Bien souvent — inutile de s'indigner — cette action ne restera pas vaine. Il importe que, sur place, le Préfet ait un collaborateur professionnellement sûr, toujours à même de voir, de savoir, d'indiquer la solution qui convient et d'agir au besoin avec discrétion. Avec le système des délégués spéciaux, la moindre difficulté deviendrait une grosse affaire. Ce qu'il importe d'éviter.

Nous laissons pour l'instant de côté l'idée — étrange — émise par certains réformateurs, de faire faire ces enquêtes par des Conseillers de préfecture. La confusion des pouvoirs administratif et judiciaire qui caractérise le système français a-t-elle besoin d'être encore accentuée ?

★★

A l'heure actuelle les Sous-Préfets semblent condamnés. Ces fonctionnaires dont la suppression avait été vainement

votée par la Chambre en 1886, puis en 1906, paraissent devoir disparaître avec ou avant l'arrondissement. Le choix du département comme circonscription électorale a par ailleurs, dans une certaine mesure, relâché le lien étroit qui rattachait l'homme politique à son fief local et diminué le rôle électoral du Sous-Préfet. Toutefois supprimer les Sous-Préfets sera une erreur. Si on les remplace par des *secrétaires cantonaux* (6) on complique au lieu de simplifier et d'ailleurs ces secrétaires, nommés par les Commissions cantonales, ne détiendraient aucune autorité au nom de l'Etat. Si l'on organise la région, le département actuel devenant une sorte d'arrondissement, doué de la personnalité et inclus dans ce département agrandi que serait la nouvelle circonscription, on éloigne l'administrateur de l'administré et, viennent les heures gravées, on se trouvera peut-être entraîné à une réaction centralisatrice, qui exagérera en sens contraire.

(6) Projet de loi présenté le 25 octobre 1921 par MM. MARRAUD, Ministre de l'Intérieur et DOUMER, Ministre des Finances, et renvoyé à la Commission de l'Administration départementale et communale.

PREMIÈRE PARTIE

LE PASSÉ

CHAPITRE PREMIER

Les Subdélégations

Un argument d'ordre historique pourrait être invoqué en faveur de la suppression des Sous-Préfectures. Si la loi du 28 pluviôse an VIII a, en somme, rétabli l'intendant sous le nom de Préfet, le Subdélégué sous le nom de Sous-Préfet, elle leur a assigné des circonscriptions moins étendues que celles dont l'administration leur avait été confiée sous l'ancien régime. S'il est exact que le nombre des Sous-Préfets est comparable à celui des Subdélégués d'avant la Révolution, il n'en est pas moins certain que beaucoup de Subdélégués avaient autorité sur des territoires presque équivalents en superficie à quelques-uns de nos départements (1). D'où l'on est tenté de conclure que le Subdélégué d'aujourd'hui suffirait à diriger, avec des moyens de communication infiniment plus nombreux et rapides, un service moins étendu.

L'argumentation serait judicieuse si elle ne péchait par

(1) Cf. ESMEIN, *Histoire du Droit français de 1789 à 1814*, p. 283.

la base : le Subdélégué du XVIII^e siècle s'occupait — dans son « département » — de beaucoup moins de choses que le Sous-Préfet dans son arrondissement. La besogne se compliquant, l'Intendant maître du choix de ses préposés, de leur nombre et de la détermination de leurs circonscriptions, aurait été sans doute amené à réduire l'importance de ces dernières (2).

Qu'était-ce donc, en réalité, que ce Subdélégué, qu'on présente habituellement — et avec quelque raison — comme le prototype du Sous-Préfet?

De même que les grands propriétaires du bas-Empire ou du haut Moyen-âge, laïques ou ecclésiastiques (3), eurent — par nécessité — des *procuratores*, des *actores* (4), des *villici* — en somme des Intendants — pour gérer leurs domaines, le souverain franc, possesseur de nombreuses *villae*, dût recourir aux mêmes modes d'administration. Nous ne saurions traiter ici la question de savoir si le régime féodal fut en partie conditionné par ces pratiques ou s'il convient de considérer le roi comme un propriétaire plus considérable que les autres possédant en plus de son patrimoine propre, des droits spéciaux par lui conquis ou conservés. (5) Mais le caractère patrimonial de la souveraineté a eu cette consé-

(2) Si en effet, l'édit d'avril 1704 institue au chef-lieu de chaque élection un Subdélégué titulaire de son office, la suppression de ces offices en août 1715 rendit à l'Intendant toute liberté. Quand plus tard, l'Assemblée constituante eût créé les départements elle les divisa en *districts* beaucoup plus nombreux que les arrondissements actuels.

(3) Cf. Polyptique d'Irminion.

(4) ESMEIN, *Histoire du Droit français*, 13^e édit., p. 33.

(5) Cf. H. SEE, *Les classes rurales et le régime domanial en France* (1901) et la note de M. ESMEIN (*Histoire du Droit français*, 13^e édit., p. 203).

quence que ces *praepositi* ont été amenés à être à la fois des gérants et des magistrats. D'ailleurs ce que sont les *praepositi* ou prévôts du roi au XII^e siècle, les *actores* des grands propriétaires l'étaient au v^e, et les seigneurs du Moyen-âge avaient continué et développé la tradition : prévôts, bayles, viguiers, autant de noms qui désignent des fonctions quasi-identiques, au caractère complexe. Puis le territoire directement soumis au roi s'étendant, il éprouva le besoin de surveiller ses prévôts. D'où la naissance des baillis, à l'origine sortes d'inspecteurs temporaires des agents locaux, création contemporaine sans doute de celle des sénéchaux, agents du féodal imitateur ou inspirateur du roi.

Un grand progrès fût réalisé : le bailli se fixa dans son inspection. Un autre progrès est proposé aujourd'hui ; le bailli du jour, l'administrateur préfectoral ou sous-préfectoral, serait transformé en moderne *missus*...

Bien entendu, une fois les baillis fixés dans leurs sur-prévôtés, on s'aperçut, dans un pays où les moyens de communication n'avaient pas précisément progressé depuis la domination romaine, qu'il était nécessaire de surveiller également les baillis. On fit revivre les *missi dominici*, hommes de confiance que jadis les Mérovingiens, puis les Carolingiens avaient chargé des missions délicates, et organisés en une institution permanente, qui dura, dès lors, en fait, autant que l'impérial pouvoir qui lui avait donné un statut. Après les *inquisitores* de saint Louis, redresseurs de torts spéciaux transformés dès Philippe le Bel en gardiens des droits du roi, et les *réformateurs généraux* ou *enquêteurs* qui, sous des titres ou avec des commissions diverses leur succèdent, faisant des « chevauchées » qui remplissent d'aise les populations et de dépit, quand ce n'est pas de crainte, les adminis-

trations ou les juridictions locales, nous voyons sous Henri II des *commissaires départis* choisis parmi les maîtres des requêtes. Au début du règne d'Henri IV les armées ont à leur suite des *intendants* chargés non seulement de l'administration militaire, mais de l'organisation administrative, au sens général du mot, des territoires occupés. Richelieu les trouve en fonctions et s'emploie à généraliser une institution qui répond si bien à ses vues dominatrices. Et voilà les intendants « de justice, de police et de finances départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi ». Par-dessus le bailliage, superposé jadis à la Prévôté, la généralité devient une circonscription administrative soumise non à l'officier pour lequel elle avait été créée, le *général de finances*, mais à l'Intendant, personnage d'institution coutumière, pourvu d'une commission royale d'où il tire sinon le droit indiscutable, du moins le pouvoir d'empiéter sur les attributions des juridictions normales créées par les ordonnances. Ajoutons que l'arbitraire de l'institution ne se plia d'ailleurs pas plus aux limites géographiques que juridiques et que la correspondance entre la généralité et l'intendance n'a jamais été qu'approchée, de même qu'entre cette dernière et les provinces ou les gouvernements militaires d'où le gouverneur — personnage qui eût pu devenir gênant — avait été généralement extrait.

L'Intendant, représentant du roi, chargé non seulement d'administrer la généralité, mais d'en surveiller les organismes inférieurs — ou même ceux qu'on qualifiait de « souverains » — ne pouvait évidemment pas voir par lui-même ce qui se passait dans une région qui équivalait sensiblement (6) au ressort d'une de nos cours d'appel. Et

(6) La superficie des généralités variait beaucoup. Celle de Mont-

parce qu'il était l'homme du roi — ou du contrôleur général — on ne se faisait pas faute de lui demander une foule de ces renseignements confidentiels qui, aujourd'hui, se hâtent vers les tiroirs écumeiroes des Ministères, mais, autrefois, bien mieux, s'accumulaient dans les archives personnelles du Contrôleur général ou des Secrétaires d'État. Ils avaient, en outre, sur ce même vaste territoire, à veiller à « l'exécution des ordres du roi ». Donc, à se renseigner sur la façon dont ces ordres étaient obéis et d'ailleurs à porter ces ordres — quand ils n'étaient pas confidentiels — à la connaissance du public parallèlement à l'action des autorités normales, spécialement des Parlements. A qui s'adresser?

Au curé. Le curé, personnage beaucoup plus instruit que l'immense majorité de ses ouailles, désigné en outre quelque peu par élimination puisque, dans les campagnes tout au moins, on trouvait peu de personnes sachant lire et écrire, d'une origine souvent modeste, habituellement étranger aux querelles des hautes sphères était un agent de renseignements précieux. D'autre part, dans un pays catholique, où la très grande majorité de la population ne manquait pas la messe le dimanche, la lecture en chaire par le curé était un excellent moyen de publicité.

Dans les grandes villes, la chose fut moins aisée, le curé étant d'ailleurs moins indépendant de ses chefs ecclésiastiques, avec lesquels il fallait dès lors causer. Ne parlons pas des municipalités, la plupart du temps déchirées de querelles et peu sûres. Mais dans ces villes, un représentant spécial de l'Intendant, dévoué et actif, était établi à demeure.

pellier avait 2.140 lieues carrées, celle de Rennes 1.774, celle de Paris 1.157, celle de Lyon 416, celle de Valenciennes 257.

En effet, l'Intendant, ne pouvant se fier aux autorités judiciaires, ni militaires, ni municipales, avait, de bonne heure appliqué le vieux principe : « *Delegatus a principe potest subdelegare* ». Le Subdélégué était né. Il était issu d'une nécessité. Et ce qu'il faut admirer, c'est qu'il n'y en ait pas eu davantage, puisque leur nombre était à peu près égal à celui des sous-préfets actuels. Ce n'est donc qu'au prix d'une activité et d'un travail qu'il faut reconnaître, que le Subdélégué a pu remplir sa tâche.

Or, si l'Intendant était assez peu payé (7) (une quinzaine de mille livres dont plusieurs fois la valeur avait été dépensée en frais d'installation) le Subdélégué ne l'était pas du tout. En principe du moins. Les indemnités n'ont jamais été libéralement octroyées à ces utiles collaborateurs et sans les privilèges quelque peu irréguliers que leur valait la protection de l'Intendant, privilèges qui furent confirmés et régularisés par l'édit du 15 avril 1704, pour leur rester en fait après 1715, sans l'intérêt qu'ils pouvaient avoir pour leurs parents et amis et eux-mêmes à la fréquentation d'un haut magistrat, émanation du Conseil du roi, il est probable que les Subdélégués n'auraient pas été d'un recrutement aisé.

Ajoutons que les attaques vives dont les Intendants étaient l'objet, surtout au début, avaient forcément leur contre-coup sur de plus modestes fonctionnaires, simples agents du commissaire départi et selon que ce dernier était à l'honneur ou à la peine, le Subdélégué voyait ses prérogatives coutumières — notamment en matière de taxes ou de péages — admises ou contestées. Quand l'Intendant en-

(7) Cf. CARRÉ, SUGNAC et LAVISSE, *Louis XVI*, tome IX de l'*Histoire de France* de Lavissee, p. 208.

trait insolemment au Parlement en robe rouge, précédé de ses gardes, les simples officiers des élections se sentaient pris de considération pour le représentant de ce puissant personnage. Quand l'Intendant était lui-même discuté, comme en Béarn jusqu'en 1682, ses mandataires ne pouvaient évidemment jouir d'un prestige incontesté.

Créé par la volonté souveraine de l'Intendant, révocable à sa guise, ayant des attributions déterminées par lui, une circonscription fixée par lui (habituellement l'élection), le Subdélégué chargé d'éclairer les administrés sur les volontés royales et son chef sur les besoins — ou les facultés contributives — de ses administrés, ne semblait guère pouvoir être qu'un intermédiaire sans autorité.

En fait, dans les intendances tenues par un Tourny, qui arrivée à Limoges après trente ans de magistratures diverses, et une expérience solidement acquise, l'Intendant passe au crible les renseignements que lui fournissent ses Subdélégués, sait au besoin instituer un Subdélégué spécial pour élucider une affaire qui se présente sous un jour suspect, et donne des directives à ses subordonnés. Quand, au contraire, un jeune homme bien apparenté, après un stage bref au Conseil, obtient dispense d'âge et vient porter dans son intendance, comme Amelot à Dijon, l'inexpérience de ses 22 ans, il est à peu près sûrement conduit à s'en rapporter à ses Subdélégués et à son secrétaire, sorte de chef de cabinet, qui avait également la direction des bureaux — peu nombreux — de l'Intendance.

★★

Il est certain que les attributions qu'exerçaient dans leurs « départements » les Subdélégués étaient beaucoup plus importantes qu'on ne serait tenté de le croire en considé-

rant leur situation en droit si précaire, et en tenant compte de ce fait qu'ils n'avaient que les pouvoirs que l'Intendant voulait bien leur donner. Les *Subdélégués locaux* — c'est de ceux-là seulement que nous parlons — généralement choisis parmi les avocats ou les magistrats inférieurs, quelquefois parmi les officiers royaux, ou les notables du pays, étaient habituellement chargés de surveiller les élus, répartiteurs de la taille; ils répartissaient eux-mêmes la capitation et les vingtièmes, impôts en théorie extraordinaires, dont l'administration et le contentieux appartenaient aux Intendants sous réserve d'appel devant le Conseil du roi. L'Intendant leur déléguait souvent ses pouvoirs de justice pour telle ou telle affaire, ou telle ou telle catégorie d'affaires; source d'abus, car le Subdélégué ne se faisait pas faute de percevoir les « épices » habituels, avec d'autant plus d'âpreté que ses fonctions étaient, en principe, gratuites. Ce n'est guère qu'une quarantaine d'années avant leur suppression qu'on voit les Intendants demander et, en tout cas, obtenir de maigres gratifications pour de vieux et zélés Subdélégués.

Mais les fonctions principales du Subdélégué — les plus absorbantes tout au moins — paraissent avoir été — et ceci s'applique évidemment à tous — de renseigner l'Intendant et d'exécuter ses ordres. Ils renseignent l'Intendant, qui, à chaque instant leur réclame des rapports sur les questions les plus diverses : d'où, par leurs soins, des recensements, des enquêtes démographiques ou économiques, des projets en matière de travaux publics, des compte-rendus en matière militaire ou de police, de surveillance des suspects ou plus simplement à l'occasion de candidatures à des emplois.

Ils exécutent les ordres de l'Intendant, d'où leur transformations, le cas échéant, en officiers de police judiciaire — ou de police tout court — leur intervention dans des arrestations, des dissolutions d'assemblées illicites (8), pour le maintien de l'ordre, de la morale, le respect de la religion.

Bref, l'Intendant ayant des attributions politiques, administratives, économiques, financières et judiciaires, le Subdélégué était appelé à le suppléer dans chacune d'elles chaque fois qu'il plaisait à son chef. Et c'est ce qui distingue le plus du Subdélégué, le Sous-Préfet actuel, qui vit sous le régime de la séparation — au moins théorique — des pouvoirs administratif et judiciaire et ne s'est sérieusement occupé de questions économiques que depuis une époque récente, celle de la grande guerre. Et encore a-t-on immédiatement spécialisé une partie des administrateurs chargés de ces questions en les rattachant à un autre Ministère que celui dont ils relèveraient normalement.

Le rôle capital — du moins encore en théorie — du Sous-Préfet, instruire les affaires, était aussi celui du Subdélégué. Avec cette différence toutefois que ses « bureaux » se réduisaient généralement à lui-même, ce qui évitait de le transformer en une machine à donner des signatures. Il est vrai qu'à cette époque — les rouages de la société — ce n'est pas ici le lieu d'examiner s'il faut considérer la chose comme un bien ou un mal — étaient moins compliqués qu'aujourd'hui et que, par suite, peu d'employés suffisaient au travail utile. La pléthore des fonctionnaires dont on se plaignait déjà tenait à d'autres causes : le désir de l'Etat de faire flèche de tout bois, pour se procurer de l'argent et les créations d'offices qui en résultaient. On hypo-

(8) V. BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*, p. 12.

théquait l'avenir, sans se préoccuper du lendemain. On sait ce qui arrive quand l'Etat entre dans cette voie et y persiste.

Le Subdélégué était révocable à toute heure. A ce point de vue il y avait, tout au moins au xvii^e et au xviii^e siècles, identité de situation entre le plus modeste fonctionnaire de la hiérarchie, le Subdélégué, et les plus élevés, le Contrôleur général des Finances ou les Secrétaires d'Etat. Le Subdélégué était donc tenu à une continuelle flatterie à l'égard de qui pouvait le casser. La sûreté de ses informations pouvait s'en ressentir. Plus tard, on tomba dans l'excès contraire, pour des raisons d'ailleurs tout à fait étrangères à cet inconvénient : au début du xviii^e siècle, les Intendants furent employés, sous la pression de besoins pécuniaires de plus en plus pressants, à un véritable racolage des candidats aux offices. Il fallait de l'argent et un excellent moyen de s'en procurer était la vente des offices, demandés en raison surtout des privilèges qui y étaient attachés, notamment celui de fermer sa porte aux gens de guerre, considérés comme hôtes indésirables à l'époque. Nous ne savons si le zèle des Intendants alla jusqu'à signaler la combinaison possible, mais après avoir créé dans chaque intendance, dès 1697, un office de *procurateur du roi*, chargé de garder les archives, le roi décida en 1704 d'ériger en office la fonction de Subdélégué.

Bien entendu, on para des plus beaux prétextes cette transformation en une charge dès lors à peu près indépendante d'une fonction dont l'essence est toute de subordination. Et l'on trouva des candidats.

Les choses allèrent tant bien que mal pendant deux ans. Après quoi la royauté s'avisa que puisque, en somme, tous les postes avaient été assez facilement pourvus, on pouvait augmenter la finance de l'office ; Dieu créerait — suivant le

mot de Pontchartrain — des sots pour l'acheter. Seulement, on eut la grève des sots. Et en 1715, un an après la suppression forcée faute de candidats des *procurateurs* on devait supprimer à leur tour ces offices dont les titulaires exerçaient des fonctions que l'édit de 1704 avait qualifié de « si importantes, si étendues », titulaires que le denier dix de leur finance devait dédommager, aux frais des contribuables, de l'emprunt déguisé — et forcé — que leur faisait le Roi.

Importantes, étendues, ces fonctions l'étaient certes, et les Intendants s'empressèrent d'user de la faculté qui leur était rendue de subdéléguer à discrétion.

La subdélégation finit par devenir ainsi une institution permanente, comme l'intendance, et une circonscription assez fixe, où se créa une tradition, ou une routine (9). C'est une des cellules élémentaires de l'organisme administratif au XVIII^e siècle.



Ce tableau détaillé de l'évolution historique de l'Administration royale nous a paru indispensable : il établit la nécessité, depuis toujours, d'un représentant du pouvoir central accessible aux administrés.

Ainsi, après les prévôts et les baillis, de plus en plus dépouillés de leurs pouvoirs, de plus en plus indépendants parce qu'officiers royaux, l'Intendant, personnage lointain, ne peut suffire : le Subdélégué apparaît. Demain, sans doute, dans la région organisée, il faudra un subdélégué au

(9) Au moment où s'instaure, vers le milieu du XVIII^e siècle, dans les intendances, cet état d'esprit qu'on ne trouve pas qu'à cette époque dans les administrations et qui se résume en une formule concise : « Pas d'histoires ».

Préfet régional. Sera-ce le Préfet du département? Nous comptons démontrer qu'il ne saurait suffire, dans la plupart des cas à une mission trop délicate et trop minutieuse.

★★

En juillet 1778, Necker créant — à titre d'essai — l'assemblée du Berry néglige — ou s'abstient — de préciser ce que vont être les attributions de l'Intendant vis-à-vis de cet important Conseil. *A fortiori* n'est-il pas question des sub-délégués, trop petits personnages, peu intéressants pour le pouvoir central depuis qu'il a dû renoncer à tirer d'eux des subsides. On peut cependant déduire la situation nouvelle du mémoire que la même année, en février, ce fort habile homme adressait au Roi : « répartition et levée des impôts, construction et entretien des chemins, encouragements au commerce, au travail en général et aux débouchés de la province en particulier... » Voilà les attributions qui, d'après lui, devaient être enlevées aux intendants et — par suite — à leurs subordonnés pour être remise à une « commission composée de propriétaires, en réservant au commissaire départi l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différents réglemens qui seraient proposés... » Une pointe contre les Parlements s'intercalait entre ces beaux projets, car le très malin politique qu'était Necker n'ignorait qu'une chose, c'est qu'il n'y a guère de rapports « confidentiels ». Il l'apprit, d'ailleurs, quelque temps après.

Après la création d'une autre assemblée provinciale, celle de Haute-Guyenne puis, en Bourbonnais, une troisième tentative qui n'aboutit pas, Necker étant tombé sur ces entre-faites, le système montra sa viabilité en vivant et bientôt les

attributions respectives de l'Intendant et des assemblées de Berry et de Haute-Guyenne ou plutôt des Commissions intermédiaires permanentes qui les suppléaient dans l'intervalle des sessions étaient fixées par un compromis: l'Intendant était reconnu comme l'intermédiaire obligé entre la Commission et le Ministère. Son rôle d'agent d'information se trouvait ainsi facilité et il est probable que les Subdélégués de ces circonscriptions respirèrent et que ceux des autres intendances se crurent définitivement à l'abri des réformes destructives de la paix bureaucratique qui, depuis trente ans, semblait de plus en plus assise — et lourde.

Ce n'était certes pas, en effet, le système « bressan » des syndics élus par les ordres pour exercer au besoin des recours contentieux devant le Conseil du Roi, machine de guerre utilisée contre Neckér et laissée d'ailleurs sur le terrain après la bataille, qui pouvait alarmer des administrateurs rompus à toutes les procédures — juridiques ou arbitraires.

★★

Les projets de Calonne, destructeurs des Ordres, auraient pu s'ils avaient abouti, atteindre dans une certaine mesure le prestige des Intendants et de leurs Subdélégués, d'ailleurs fort diminué depuis 1750 où peut se situer l'apogée de la fonction (10).

(10) On connaît la réflexion du financier LAW au marquis d'ARGENSON (de TOCQUEVILLE : *L'Ancien Régime et la Révolution*) : « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des Finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente Intendants. Vous n'avez ni Parlements, ni Etats, ni Gouverneurs; ce sont trente Maîtres des requêtes commis aux provinces, de qui dépendent le bonheur ou le malheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité. »

En effet l'unité d'origine de ces assemblées, paroissiales, de district ou provinciales, basée exclusivement sur le revenu foncier aurait gêné les représentants de l'État qui, depuis longtemps avaient su manœuvrer entre les trois ordres. « Divide ut imperes ». Mais à Calonne succède Brienne, et les trois ordres sont maintenus. Désormais, l'habileté allait tenter de suppléer au bon sens : *la Révolution était inévitable*.

Dans la pensée de Brienne, chaque généralité devait avoir son assemblée provinciale (11), chargée essentiellement de répartir les impôts, et... d'émettre des vœux, chaque paroisse son assemblée municipale (12), et, entre ces deux catégories de corps délibérants, nous retrouvons des assemblées de *département*, toujours dévisées en trois ordres, élues par les municipalités.

On avait eu soin de limiter l'importance numérique de ces assemblées qu'on espérait inoffensives : 24 membres au plus. C'était assez pour qu'elles parussent exister. Et d'autre part, étant donné ce faible effectif, il y aurait moyen de « causer » par l'intermédiaire tout indiqué du Subdélégué, au moins avec le Tiers. Ce sont d'ailleurs des commissions intermédiaires qui pour les assemblées de département comme pour les assemblées provinciales agissent en permanence, les premières sous le contrôle des secondes.

Les conflits inévitables entre commissions intermédiaires et Intendants ou Subdélégués n'eurent guère le temps de se produire, là où elles avaient commencé à fonctionner : 1789

(11) Edit du 23 juin 1787, suivi de nombreux règlements organisant les assemblées.

(12) Bien entendu on ne touchait pas plus aux municipalités des grandes villes qu'aux Etats provinciaux là où ils existaient.

marque la fin des intendances et par suite, des subdélégations.

Au cours de cette étude nous avons dû, pour examiner utilement le rôle des Subdélégués nous livrer à quelques développements sur celui des Intendants. C'était chose nécessaire : le Subdélégué n'était que l'émanation, l'aide, l'homme de confiance, de l'Intendant. Il apparaît comme une sorte de commissaire départi par l'Intendant dans l'élection, comme l'Intendant (13) dans la généralité et si l'Intendant pouvait lui déléguer à peu près tous ses pouvoirs, il ne le pouvait évidemment que pour ceux qu'il avait reçus lui-même. En somme le Subdélégué était une réduction de l'Intendant. Il va sans dire qu'en pays d'États, le rôle des Intendants étant limité par les pouvoirs reconnus aux États, celui des Subdélégués se trouvait amoindri par contre-coup. Mais l'essence même de la fonction était d'enquêter et de rapporter, et il y avait là ample matière à besogne pour le Subdélégué : les rapports avec les bureaux diocésains (14) de Bretagne, ou même avec les assiettes diocésaines (15) de Languedoc étaient fort délicats pour un fonctionnaire subalterne et sans statut.

Il faut rendre justice aux Subdélégués. Leur tâche fut habituellement lourde, toujours délicate. Fonctionnaires sans existence légale, révocables à merci, en rapports constants

(13) La circonscription de l'Intendant était parfois appelée *département* tout comme celle du Subdélégué.

(14) Présidés par l'évêque et comprenant un député de chaque ordre nommé par l'Assemblée des États.

(15) Qui, originairement, ne comprenaient que des membres du Tiers, mais où la noblesse et le clergé avaient pénétré lorsque, au lieu de s'occuper uniquement de la répartition de la taille entre les communautés, elles avaient commencé à s'occuper de toutes sortes de questions d'intérêt diocésain.

avec des officiers propriétaires de leurs offices qui, par suite, n'avaient pour la plupart presque rien à redouter du pouvoir central, ni à en attendre, ils manquaient souvent des moyens de leur politique. Mais ce serait une grosse erreur que de s'imaginer qu'ils n'avaient pas d'action personnelle : l'étendue des intendances empêchait leur chef tout puissant de se rendre un compte exact de ce qui se passait dans toutes les subdélégations. Le fouillis des lois et des règlements, qui pullulaient en proportion que se développait la bureaucratie, permettaient souvent l'arbitraire le plus complet; enfin avec un peu d'habileté, le Subdélégué, qui avait l'oreille de l'intendant, trouvait dans son rôle d'informateur, un moyen d'influence très efficace (16).

(16) A. BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*, p. 14. L'auteur cite une page des *Vues politiques et pratiques sur l'Administration des Finances* de l'abbé de LUBERSAC (1787) qui retrace l'arrivée dans son intendance d'un jeune maître des requêtes promu Intendant : « A défaut de connaissances que son inclination et son premier état ne lui ont pas permis de prendre, il se promet d'écouter ses *Subdélégués* lorsqu'il sera sur les lieux. Voici cependant l'homme de confiance qui s'approche de lui, son *Subdélégué*, son représentant; c'est lui qui va donner les instructions générales de l'administration de la province. Mais discutera-t-il les intérêts du peuple, ou seulement ceux du Roi? Prévenu de longue main qu'il est, et sachant par expérience que le but principal de ce député de la Cour est de venir prélever des subsides, et que tel est l'esprit de la mission, bientôt notre subalterne despote présente à son nouveau supérieur le tableau général de son département et d'un coup d'œil, il va juger du produit net des impositions, presque toujours arbitraires; l'homme du Roi souscrit à tout, et se met aussitôt en marche pour faire comme on dit, son *département*, d'après les instructions sommaires de son *Subdélégué*. »

CHAPITRE II

Les Districts

Le 5 mai 1789, le Roi faisait l'ouverture des États-Généraux. Le 17 juin ceux-ci se constituaient en Assemblée Nationale. Le 23, le Roi faisait lire par Barentin, son Garde des Sceaux, une déclaration en 35 articles, sorte d'ultimatum. On sait les conséquences de cette séance royale. Or, dans l'article 17 de sa déclaration, Le Roi annonçait l'institution partout d'États provinciaux, dont il avait indiqué dès la séance d'ouverture la création comme désirable, composés de membres des trois ordres (1). Bien entendu des Commissions intermédiaires étaient prévues, nommées par les États. Elles devaient « administrer les affaires de la province d'une tenue à l'autre », et seules responsables de leur gestion, auraient pour délégués « des personnes choisies uniquement par elles, ou par les États provinciaux ». L'art. 22 prévoyait qu' « indépendamment des objets d'administration dont les assemblées provinciales sont chargées, le Roi confiera aux États provinciaux l'administration des hôpitaux, des prisons, des dépôts de mendicité, des enfants

(1) Art. 17 de la déclaration : « Il sera établi dans les diverses provinces ou généralités du royaume, des États provinciaux, composés de deux dixièmes de membres du clergé, dont une partie sera nécessairement choisie dans l'ordre épiscopal; de trois dixièmes de membres de la noblesse, et de cinq dixièmes de membres du tiers-état. »

Art. 18 : « Les membres de ces états provinciaux seront librement élus par les ordres respectifs, et une mesure quelconque de propriété sera nécessaire pour être électeur ou éligible. »

trouvés, l'inspection des dépenses des villes, la surveillance sur l'entretien des forêts, sur la garde et la vente des bois, et sur d'autres objets qui pourraient être administrés plus utilement par les provinces ». En outre, les États Généraux étaient invités à proposer au Roi « les dispositions de justice et de sagesse » qu'il serait convenable d'adopter pour « établir un ordre fixe » dans l'administration des provinces « où il existe d'anciens états ».

Si les États Généraux avaient cédé, c'était en somme l'extension à toute la France des États provinciaux et l'on ne voit pas bien en quoi aurait consisté le progrès, alors que les Assemblées provinciales avaient déjà fonctionné et donné des résultats. Les subdélégations auraient certainement subsisté, le Roi ne pouvant songer à supprimer l'Intendant, seul personnage sur lequel il pût vraiment compter, et celui-ci étant, de son côté, obligé d'avoir recours à ses Subdélégués, collaborateurs investis de sa confiance, ne fût-ce que pour remplir le rôle d'informateur du pouvoir central qui lui incombait naturellement (2).

Mais les événements qui suivirent — le jour même — allaient orienter l'Assemblée vers les décisions énergiques, en lui donnant conscience de sa force réelle en face de la faiblesse du Roi. Ce divorce moral, qui intervint le 17 juin entre Louis XVI et les États Généraux est probablement, en grande partie, la cause de la disparition des représentants directs du pouvoir central auprès des Administrations de province. L'heure de l'anarchie administrative allait bientôt sonner.

(2). Que devenaient les « intentions » du Roi après le refus opposé à Dreux Brézé par Bailly, de séparer l'Assemblée et l'apostrophe de Mirabeau?

★★

« La liberté affermit les empires, mais la licence les détruit », proclamait l'Assemblée quelques mois plus tard (3). Le manque de contrôle des préposés à l'administration de ces organismes complexes que sont les Sociétés n'est pas moins funeste. L'Assemblée Nationale devenue le 9 juillet l'Assemblée *Constituante* ignorait-elle un des plus essentiels parmi les principes dont le respect pouvait seul justifier son nouveau nom? L'affirmer serait téméraire. Mais depuis juin, la *confiance manquait*. Le Roi était l'homme qu'on respecte et qu'on surveille. Qu'on craint aussi, car la majeure partie du Tiers était composée de gens de bon sens. Ceux-ci ne croyaient pas que la royauté — ou la cour — si elle ressaisissait le pouvoir, oublierait les blessures faites à son orgueil. Les formules officielles : « L'Assemblée décrète que le Roi sera supplié, etc... » que l'on trouve au bas de nombreux documents de l'époque, ne parviennent pas à cacher ce sentiment qui ressort des textes : ceux-ci tendent à enlever au Roi les moyens d'agir sur les organismes de province parce que le Roi est suspect d'espérer encore mettre son pouvoir au-dessus de celui de cette même Assemblée qui supplie dans les mots et ordonne en fait.

★★

35 provinces, 34 généralités, 32 intendances, 40 gouvernements, cette simple énumération dénonce la confusion des circonscriptions administratives à la fin de l'ancien régime. Les Constituants décidèrent avec raison de tout reprendre par la base et d'établir un cadre administratif uniforme. Il

(3) Décret du 21 octobre 1789 portant établissement d'une Loi martiale contre les attroupements.

semble d'ailleurs que c'est surtout la circonscription électorale qui fut visée. Régime représentatif implique organisation du suffrage. L'élection des États Généraux avait été l'occasion de difficultés nombreuses, les limites des circonscriptions, en l'espèce les bailliages, ayant été pour beaucoup d'entre eux fort difficiles à déterminer (4).

Il fallait donc créer une circonscription politique et, dès

(4) On lit dans Camille BLOCH, *La Nouvelle formation territoriale de la France en 1789*. Leçon faite à l'Ecole des Hautes-Etudes Sociales : « Les étrangetés de la géographie judiciaire ont été signalées avec force dans les travaux de M. Armand BRETTE. Il a montré que les bailliages qui ont servi pour la convocation des Etats Généraux ont dû être artificiellement formés à cause de la difficulté de connaître sûrement les ressorts judiciaires, et, par conséquent, sans souci de respecter une tradition historique qu'il était souvent impossible de retrouver. Il a cité de nombreux exemples de la singulière configuration des ressorts, de la multiplicité des morcellements et enclaves. Je me borne à relever deux ou trois de ces exemples. Un grand nombre de paroisses de la généralité de Bourges dépendaient des bailliages de Moulins, St-Pierre-le-Moutier, Blois, Tours, Loches, Montmorillon, Le Dorat, Poitiers, Limoges, Auxerre, Montargis, Châtillon-sur-Indre. Le bailliage de St-Pierre-le-Moutier était constitué par un « ensemble de petites enclaves disséminées dans le Bourbonnais, dans le Berry, peut-être même en Bourgogne et en Orléanais; sa situation, au point de vue du Nivernais, était très indécise ». Le bailliage de Clermont-en-Beauvoisis (généralité de Soissons) avait, outre son ressort principal, de grandes enclaves dans les bailliages de Beauvais et d'Amiens. La carte qu'a jointe M. PORREE à son édition des cahiers du bailliage de Sens montre que celui-ci avait des enclaves dans les bailliages de Provins, Troyes, Bar-sur-Seine, Nogent-sur-Seine, Montargis. Il en avait une jusque dans celui d'Etampes, mais si éloignée que l'auteur n'a pu la faire figurer sur sa carte. Le bailliage de Sens comprenait lui-même des enclaves de bailliages étrangers. Il était coupé en deux par le bailliage de Villeneuve-le-Roi. Deux enclaves contiguës des bailliages de Sens et de Villeneuve se trouvaient dans celui de Montargis. »

lors, le plus simple était de ne point tenir compte des divisions anciennes, dont les imperfections étaient reconnues. L'Assemblée résolut donc d'instituer de nouveaux *départements*, des *districts*, — les termes sont assez imprécis au début de la discussion (5). D'autre part, le désir d'unification qu'avait fait naître le fouillis des divisions administratives, judiciaires, militaires, ecclésiastiques, désir dont l'écho se retrouve dans les cahiers des États Généraux (6), amena les Constituants à décider la création de circonscriptions passe-partout qui répondaient à tous les besoins.

On a beaucoup discuté sur les conditions dans lesquelles fut élaboré le régime nouveau. Ce qui frappe surtout, c'est l'habileté avec laquelle le juriste Thouret exposa la thèse du Comité de constitution dont il était le rapporteur, habileté qui fit appel à toutes les finesses de la discussion parlementaire, sans en exclure les contradictions opportunes. Tantôt il déclare qu'il faut « détruire l'esprit de province qui n'est dans l'État qu'un esprit individuel, ennemi du véritable esprit national » (7). Tantôt il affirme son souci de ménager ce même esprit (8). Mirabeau lui-même ne tint pas devant l'argumentation ingénieuse de Thouret et son contre-projet

(5) Discours de THOURET au nom du Comité de Constitution, le 3 novembre 1789 : « Ces affections d'unité provinciale qu'on croit si dangereux de blesser, ne sont pas même offensées par le plan du Comité, puisqu'aucune province n'est détruite, ni véritablement démembrée et qu'elle ne cesse pas d'être province, et la province du même nom, pour avoir des *districts* nouveaux de représentation et d'administration. »

(6) Cf. Camille BLOEH, Conférence précitée; début du 3^e paragraphe.

(7) Cf. P. SAGNAC, *La Révolution* (tome 1^{er}, *Histoire contemporaine*, Lavisse).

(8) Cf. La note précédente sur son discours du 3 novembre.

tendant à créer 120 départements non divisés en districts — nous dirions aujourd'hui arrondissements — s'écroula (9). Le comité proposait 80 départements de 324 lieues carrées environ, divisées en neuf « grandes communes » qui elles-mêmes contiendraient chacune neuf cantons. La forme de ces nouvelles divisions administratives serait approximativement carrée. On a souvent raillé ce « dédale géométrique et métaphysique (10) ». Un simple coup d'œil sur une carte actuelle des États-Unis d'Amérique et le souvenir de Thouret lui-même rappelant l'existence « de montagnes, de fleuves, de villes avec lesquelles il était impossible de ne pas compter » permettent d'estimer qu'on a peut-être un peu tôt ri d'une conception qui, après tout, n'aboutissait pas à des résultats plus bizarres que ceux que nous constatons en voyant des circonscriptions de 500.000 hectares contenant 120.000 habitants érigées en départements et nanties des mêmes rouages administratifs qu'on attribue à un territoire double où vit une population sextuple.

La division en départements dont les limites seraient ultérieurement déterminées fut rapidement décidée. Le découpage de ces départements en *districts* fut décrété le 12 novembre. Le district définitivement institué par l'article 2 de la loi du 22 décembre 1789 est déjà visé dans celle du 14 décembre relative à la constitution des Municipalités, dont l'article 55 est ainsi conçu : « Les corps municipaux seront entièrement subordonnés aux administrations de département et de districts, pour tout ce qui concernera les fonctions qu'ils auront à exercer par délégation de l'administration générale. »

(9) Cf. BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*, p. 19.

(10) Le « *Patriote Français* » de BRISSOT, attaqua véhémentement le projet et la conception de THOURET.

Et l'instruction qui suit ce décret, (11) précise :

« Les officiers municipaux se convaincront aisément que toutes les fonctions détaillées dans l'art. 51 (12) intéressant la nation en corps... et qu'ainsi pour toutes ces fonctions qui leur seront déléguées par un pouvoir différent et supérieur, il est juste qu'ils soient entièrement subordonnés à l'autorité des administrations de département et de district.

« Il n'en est pas de même des autres fonctions énoncées en l'art. 50 (13). Ces fonctions sont propres au pouvoir mu-

(11) Ces décrets sont des lois. La terminologie est confuse. On lira dans *la Constitution de 1791*, chapitre III, art. 1^{er} : « La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : 1^o de proposer et décréter les lois... »

(12) Art. 51 : « Les fonctions propres à l'administration générale, qui peuvent être déléguées aux corps municipaux pour les exercer sous l'autorité des assemblées administratives, sont :

La répartition des contributions directes entre les citoyens dont la communauté est composée;

La perception de ces contributions;

Le versement de ces contributions dans les caisses du district ou du département;

La direction immédiate des travaux publics dans le ressort de la municipalité;

La régie immédiate des établissements publics destinés à l'utilité générale;

La surveillance et l'agence nécessaire, à la conservation des propriétés publiques;

L'inspection directe des travaux de réparation ou de reconstruction des églises, presbytères et autres objets relatifs au service du culte religieux. »

(13) Art. 50 : « Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont : De régir les biens et revenus communs de villes, bourgs, paroisses et communautés; — de régler et d'acquitter celles des dépenses locales

nicipal... La Constitution le soumet seulement dans cette partie, à la surveillance et à l'inspection des corps administratifs, parce qu'il importe à la grande communauté nationale que toutes les communes particulières, qui en sont les éléments, soient bien administrées, qu'aucun dépositaire de pouvoirs n'abuse de ce dépôt, et que tous les particuliers qui se prétendront lésés par l'administration municipale puissent obtenir le redressement de griefs dont ils se plaindront. »

L'instruction ajoute que « la surveillance des corps administratifs sur les municipalités aura lieu principalement dans les quatre cas suivants :

« Premièrement, pour la vérification des comptes de la régie des bureaux municipaux (14). Ces comptes, lorsqu'ils auront été reçus par le Conseil municipal (15), seront soumis à l'administration ou au directoire de district, qui les vérifiera, et les fera parvenir ensuite avec son avis à l'administration de département ou à son directoire : celle-ci ou son directoire les arrêtera définitivement.

qui doivent être payées des deniers communs; — de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la communauté; — d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenues de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des citoyens dont elle est composée; — de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

(14) Art. 57 : « Tous les comptes de la régie des bureaux municipaux, après qu'ils auront été reçus par le Conseil municipal, seront vérifiés par l'administration ou le directoire du *district* et arrêtés définitivement par l'administration ou le directoire du département, sur l'avis de celle de district ou de son directoire. »

(15) Ou les notables, lorsque la municipalité n'était composée que de trois membres.

« Secondement, pour l'autorisation des délibérations qui seront prises sur les objets d'une importance majeure, détaillés en l'art. 54 (16), et pour lesquels la convocation du Conseil général de la commune est nécessaire, ces délibérations ne pourront être exécutées qu'après qu'elles auront reçu l'approbation de l'administration de département, ou de son directoire, qui la donnera, s'il y a lieu, sur l'avis de l'administration ou du directoire de *district*.

« Troisièmement, lorsqu'un citoyen se croira fondé à se plaindre personnellement de quelques actes du corps municipal, l'administration du département ou son directoire fera droit sur sa plainte, après avoir pris l'avis de l'administration ou du directoire de *district*, qu'elle chargera de vérifier les faits exposés (17).

(16) Art. 54 : « Le Conseil général de la commune, composé tant des membres du corps municipal que des notables, sera convoqué toutes les fois que l'administration municipale le jugera convenable. Elle ne pourra se dispenser de le convoquer lorsqu'il s'agira de délibérer : Sur des acquisitions ou aliénations d'immeubles; — sur des impositions extraordinaires pour dépenses locales; — sur des emprunts; — sur des travaux à entreprendre; — sur l'emploi du prix des ventes, des remboursements ou recouvrements; — sur les procès à intenter; — même sur les procès à soutenir, dans le cas où le fond du droit sera contesté. »

Cf. aussi l'art. 56 : « Quand à l'exercice des fonctions propres au pouvoir municipal, toutes les délibérations pour lesquelles la convocation du Conseil général de la commune est nécessaire, suivant l'art 54 ci-dessus, ne pourront être exécutées qu'avec l'approbation de l'administration ou du directoire de département, qui sera donnée, s'il y a lieu, sur l'avis de l'administration ou du directoire de *district*. »

(17) Art. 60 : Si un citoyen croit être personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, il pourra exposer ses sujets de plainte à l'administration ou au directoire de *département*, qui y fera droit,

« Quatrièmement, lorsqu'un citoyen actif, sans articuler des griefs qui lui soient personnels, voudra dénoncer les officiers municipaux comme coupables de délits d'administration, en ce cas la dénonciation devra être préalablement soumise à l'administration ou au directoire de département (18), qui, après avoir fait vérifier les faits par l'administration de district, et avoir pris l'avis de cette dernière, renverra la poursuite, s'il y a lieu, devant les juges qui en devront connaître. »

On aperçoit déjà l'esprit dans lequel doivent opérer les conseils et directoires de district; ce sont surtout des organes d'instruction, dès lors qu'il s'agit d'affaires importantes. Le vrai organisme de direction, dans l'esprit du législateur, c'est l'administration de département et la subordination du district au département apparaît en réalité plus étroite qu'elle ne l'est de la commune au district.

Tout ceci va être précisé par le décret du 22 décembre, « relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives ».

sur l'avis de l'administration de *district*, qui sera chargée de vérifier les faits. »

(18) Art. 61 : Tout citoyen actif pourra signer et présenter contre les officiers municipaux la dénonciation des *délits d'administration* dont il prétendra qu'il se seraient rendus coupables; mais avant de porter cette dénonciation devant les tribunaux, il sera tenu de la soumettre à l'administration ou au directoire de *département* qui, après avoir pris l'avis de l'administration de *district* ou de son directoire, renverra la dénonciation, s'il y a lieu, devant les juges qui en devront connaître. »

Ce texte de l'art. 61 nous semble indiquer chez les auteurs de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, un état d'esprit difficilement conciliable avec la thèse, généralement admise, de l'incompétence absolue du juge ordinaire dès lors que l'administration est en cause.

Dès le début, l'art. 1^{er} pose le principe de la division du royaume en départements (19). Soixante-quinze au minimum, quatre-vingt-cinq au maximum. Et l'article 2 (20) ajoute que les départements seront découpés en *districts* (21).

Chaque district devait comprendre un certain nombre de cantons, dont la superficie — on reconnaît là une trace du premier texte présenté (22) — était fixée approximativement à quatre lieues carrées (23).

Le district ne formait d'ailleurs pas une circonscription pour l'élection des représentants à l'Assemblée nationale : au département était réservé cet honneur (24). Et après avoir

(19) Cf. d'ARGENSON, *Du Gouvernement*, p. 237 : « Le Royaume sera divisé en départements moins étendus que ne le sont aujourd'hui les généralités. » D'ARGENSON écrivait cela en 1764. Le mot département est pris d'ailleurs dans cet écrit comme synonyme de « division ». Voir J. Charles BRUN, *Le Régionalisme*, p. 88.

(20) Art. 2 : « Chaque département sera divisé en *districts*, dont le nombre, qui ne pourra être ni au-dessous de trois, ni au-dessus de neuf, sera réglé par l'Assemblée nationale, suivant le besoin et la convenance du département, après avoir entendu les députés des provinces. »

(21) ESMEIN, *Histoire du Droit français de 1789 à 1814*, page 83 : Le mot district avait été employé pour désigner les subdivisions des provinces dans le projet présenté par CALONNE aux notables.

(22) V. *Supra*, p. 30.

(23) Lieues communes de France ajoute le texte, c'est-à-dire lieues de 25 au degré, soit 4 kil. 444.

(24) § III de l'Instruction : « Lorsque des assemblées primaires auront fait leurs élections dans tous les cantons d'un même département, tous les électeurs nommés se réuniront, de quelque état et conditions qu'ils soient, en une seule assemblée, qui élira les représentants à l'Assemblée nationale.

« Si cependant une assemblée d'électeurs se trouvait tellement nombreuse, qu'elle ne pût ni être réunie ni délibérer commodément dans le même lieu, elle pourrait se diviser en deux sections, et le

nommé les représentants, les électeurs (25) élaient les membres, qui, au nombre de 36, devaient composer l'*administration du département* (26).

Détail qui décèle, avec bien d'autres, les compétitions et les manœuvres qui accompagnaient l'élaboration des textes législatifs à cette époque, tout comme en d'autres temps beaucoup plus rapprochés, cette élection des représentants et des administrateurs se déroulait non au chef-lieu du département, mais alternativement dans les chefs-lieux des différents districts (27).

recensement des scrutins particuliers de chaque section se ferait en commun entre leurs scrutateurs réunis et en présence des commissaires que chaque section pourrait nommer pour y assister.

« Ainsi la *Subdivision des départements en districts n'est d'aucune utilité, et n'a point d'application au mode des élections pour le corps législatif*. Tel est le résultat de la disposition portée dans l'article 21 de la première section du décret, qu'il n'y aura qu'un seul degré d'élection intermédiaire entre les assemblées primaires et l'Assemblée nationale. L'esprit qui a dicté cette disposition a été de conserver davantage la fidélité et la pureté de la représentation, en rendant plus directe et plus immédiate l'influence des représentés sur le choix de leurs représentants.

« C'est dans le même esprit, et pour prévenir la prépondérance qu'un chef-lieu d'élection permanent aurait pu acquérir à la longue, qu'il a été décidé par l'art. 23 que l'Assemblée des électeurs se tiendra alternativement dans les chefs-lieux de différents districts de chaque département. »

Ce dernier paragraphe nous laisse quelque peu sceptique.

(25) Désignés par les citoyens actifs réunis dans les assemblées primaires, aux chefs-lieux de canton.

(26) « Il sera établi, au chef-lieu de chaque département, une assemblée administrative *supérieure*, sous le titre d'*administration de département*. »

(27) La nécessité de nommer les administrateurs sans attendre des élections législatives fit désigner les chefs-lieux de département pour la première élection des administrations de département.

L'administration de département comprenait : 1° Un *Conseil de département*, de 36 membres, élus pour quatre ans, renouvelables par moitié tous les deux ans (28).

2° Un *Directoire*, comité permanent de huit membres, renouvelables par moitié, élu par le Conseil de département, dans son sein.

3° Un *Procureur Général-Syndic*, choisi par les électeurs en même temps que le Conseil, élu pour quatre ans et rééligible pour une seconde période. « Il a séance au Conseil, sans voix délibératrice, et au Directoire, avec voix consultative, et, les décisions prises, est « chargé de la suite de toutes les affaires (29). »

En somme, sur une plus petite échelle, les Conseils correspondaient sensiblement aux assemblées provinciales, les Directoires aux Commissions intermédiaires, les Procureurs Généraux aux Syndics des États provinciaux.

Les attributions des assemblées administratives, spécialement, par suite, de département, sont énumérées aux articles 1 et 2 de la section III.

D'abord, *sous l'inspection du corps législatif et en vertu de ses décrets*, la répartition de toutes les contributions directes imposées à chaque département (30); ordonner et faire faire les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribuables de chaque municipalité; régler et surveiller tout ce

(28) Chaque district devait être constamment représenté dans l'administration de département par deux membres au moins. Lorsqu'un district n'avait fourni que deux membres à l'administration, ces membres sortant d'exercice ne devaient donc être remplacés que par de nouveaux membres élus parmi les citoyens du même district.

(29) Section II, art. 18.

(30) L'article 1^{er} ajoute : « Cette répartition sera faite par les administrations de département entre les districts de leur ressort et par les administrations de district entre les municipalités. »

qui concerne, tant la perception et le versement du produit des contributions, que le service et les fonctions des agents qui en seront chargés; ordonner et faire exécuter le paiement des dépenses qui seront assignées en chaque département sur le produit des mêmes contributions.

Après avoir ainsi explicitement soustrait à l'action directe du Roi les questions de finances nationales, le législateur ajoute (art. 2) que les administrations de département seront encore chargées, *sous l'autorité et l'inspection du Roi*, comme chef suprême de la Nation et de l'administration générale du royaume (le deuxième complément réduit singulièrement la signification du premier) de toutes les parties de cette administration, notamment celles qui sont relatives au soulagement des pauvres et à la police des mendiants et vagabonds; à l'inspection et à l'amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction; à la surveillance de l'éducation publique et de l'enseignement politique et moral; à la manutention et à l'emploi des fonds destinés, en chaque département, à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie et à toute espèce de bienfaisance publique; à la conservation des propriétés publiques; à celle des forêts, rivières, chemins et autres choses communes; à la direction des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département; à l'entretien, réparation et reconstruction des églises, presbytères, et autres objets nécessaires au service du culte religieux (31); au maintien de la salubrité, de la sûreté et

(31) L'inspection directe de ces travaux incombant seule aux communes (Art. 51 du décret du 14 décembre).

de la tranquillité publiques; enfin, au service et à l'emploi des milices ou gardes nationales (32).

Après avoir nommé, dans chacun des 83 départements (chiffre auquel on s'était enfin arrêté) (33), les administrations dont nous venons d'examiner le mode de désignation et les attributions principales, les électeurs de chaque district se réunissaient sans délai dans leurs chefs-lieux respectifs et procédaient à la désignation des *administrateurs de district* (34).

L'assemblée des électeurs de district suivait la procédure prévue par les assemblées primaires (35) et pour l'assemblée générale des électeurs de département. Elle nommait son président, un secrétaire, trois scrutateurs. Ainsi constituée, elle élisait les douze membres qui composaient l'administration de district, *au scrutin de liste double et à la*

(32) « Ainsi qu'il sera réglé par des décrets particuliers » dit l'instruction du 8 janvier 1790.

(33) Instruction du 8 janvier, § III. Cf. aussi décret des 15 janvier, 16-26. février, 4 mars relatif à la division de la France en 83 départements.

(34) Section II, article 3 : « Les électeurs de chaque district se réuniront ensuite au chef-lieu de leur district, et y nommeront les membres qui, au nombre de douze, composeront l'administration de district. »

(35) Art. 15. : « Chaque assemblée primaire, aussitôt qu'elle sera formée élira son président et son secrétaire *au scrutin individuel et à la pluralité absolue* des voix; jusque là, le doyen d'âge tiendra la séance; les trois plus anciens d'âge, après le doyen recueilleront et dépouilleront le scrutin en présence de l'Assemblée. »

Art. 16 : « Il sera procédé ensuite, *en un seul scrutin de liste simple*, à la nomination de trois scrutateurs qui recevront et dépouilleront les scrutins subséquents; celui-ci sera encore recueilli et dépouillé par les trois plus anciens d'âge. »

pluralité absolue des suffrages (36), puis au scrutin individuel et à la pluralité absolue, elle désignait un *Procureur syndic*.

Les membres de l'administration de district et le Procureur syndic devaient être choisis parmi les citoyens éligibles du district (37).

Les fonctions d'administrateur de district étaient incompatibles avec celles de percepteur des impositions directes, d'administrateur de département et de membre d'un corps municipal.

★★

« Les administrations de département et de district, dit l'instruction déjà citée, sont permanentes, non dans le sens que leurs sessions puissent être continues et sans intervalle, mais parce que les membres qui composeront les corps administratifs conserveront leur caractère pendant tout le temps pour lequel ils seront élus, que ces corps périodiquement renouvelés ne cesseront pas un instant d'exister et que l'administration de département sera faite chaque jour sous leur influence et par l'autorité qui leur sera confiée. »

La durée du mandat des membres ainsi élus était fixée à

(36) Instruction du 8 janvier 1790 : « Le scrutin de liste *double* est celui par lequel non seulement chaque électeur vote à la fois sur tous les sujets à élire, mais encore désigne un nombre de sujets double de celui des places à remplir, en écrivant dans le même billet un nombre de noms double de celui des nominations à faire. »

L'instruction expose dans les détails les divers modes de scrutin, dont l'Assemblée nationale dit-elle « a varié l'application, suivant le degré d'importance que l'objet de chaque élection lui a paru mériter. »

(37) Étaient éligibles les citoyens actifs payant une contribution directe égale à la valeur locale de dix journées de travail.

quatre ans. Ils étaient renouvelables par moitié tous les deux ans. Le Procureur cessait momentanément ses fonctions, lui aussi, au bout de quatre ans; mais, à la différence des administrateurs (38), il pouvait être réélu pour une nouvelle période de quatre années, à l'expiration de laquelle il devenait inéligible pendant quatre ans.

L'administration de district, dès la première séance, avait à élire un président pris parmi ses membres (39). Cette désignation avait lieu au scrutin individuel et à la pluralité absolue (40).

Le secrétaire, élu aussi au scrutin individuel et à la pluralité absolue des suffrages, devait être pris *hors de l'assemblée* et était révocable à la majorité des voix.

Comme les administrations de département, les administrations de district étaient divisées en deux sections : un *Conseil de district* et un *Directoire de district*.

Le Conseil devait tenir une session par an, d'une durée maxima de quinze jours, « et comme la principale utilité des administrations de district est d'éclairer celle de département sur les besoins de chaque district, l'ouverture de cette session annuelle des conseils de district précédera d'un mois celle du Conseil de leur département (41). »

(38) Décret des 3, 4, 5, 6, 14, 15, 27 mars 1791, art. 6 : « Les membres des administrations de département ou de district ne pourront être réélus qu'après un intervalle de deux années. »

(39) Jusqu'à la nomination du bureau le doyen d'âge était président de droit. Les trois plus anciens après lui faisaient fonction de scrutateurs; celle de secrétaire était remplie par un membre quelconque.

(40) Les administrateurs de département et de district pouvaient à chaque session, nommer un nouveau président. Le Président sortant était rééligible (Décret du 16-19 janvier 1791).

(41) Instruction du 8 janvier 1790.

Les Directoires de district, au contraire, composés de quatre membres élus par le Conseil au scrutin *individuel* et à la pluralité absolue des suffrages, devaient être « toujours en activité, comme ceux de département, soit pour l'exécution des arrêtés de l'administration de district, approuvés par celle de département, soit pour l'exécution des arrêtés de l'administration de département et des ordres qu'ils recevront de cette administration et de son Directoire ».

Tous les ans, le Directoire devait rendre compte de sa gestion au Conseil, à l'ouverture de la session.

Le Président de l'administration de district avait le droit d'assister aux délibérations du Directoire et les présider. Un vice-président pouvait d'ailleurs être désigné.

Quant aux procureurs syndics, ils avaient également le droit d'assister à toutes les séances de Conseil et de Directoire (42). Ils n'avaient pas voix délibérative, mais il ne pouvait être fait à ces séances « aucun rapport sans qu'ils en aient eu communication, ni être pris aucun arrêté sans qu'ils aient été entendus ».

Et voici (le libellé de l'instruction reflète les hésitations du législateur) leurs attributions : « Ils (Procureurs généraux syndics, et Procureurs-syndics) veilleront et agiront pour les intérêts du département et du district; ils seront chargés de la suite de toutes les affaires; mais ils ne pourront intervenir dans aucune instance litigieuse qu'en vertu d'une délibération du corps administratif. Ils n'agiront d'ailleurs sur aucun objet relatif aux intérêts et à l'administration.

(42) « Ils y auront séance, dit l'instruction, en un bureau placé au milieu de la salle, et en avant de celui du président. »

du [département ou du] district, que de concert avec le Directoire. »

Un des membres du Directoire, élu par l'administration de département, devait remplacer le Procureur-syndic empêché.

Quelles étaient les attributions des administrations de district ?

L'énumération que nous avons donnée plus haut (43), de celles des administrations de département s'applique également aux administrations de district. Mais « un des points essentiels (44) de la Constitution en cette partie est l'entière et absolue subordination des administrations et des directoires de district aux administrations et aux directoires de département, établie par l'article 28 de la II^e section du décret (45). Sans l'observation exacte et rigoureuse de cette subordination, l'administration cesserait d'être régulière et uniforme dans chaque département. Les efforts des différentes parties pourraient bientôt ne plus concourir au plus grand bien du tout; les districts, au lieu d'être des sections d'une administration commune, deviendraient des administrations en chef, indépendantes et rivales, et l'autorité administrative dans le département n'appartiendrait plus au corps supérieur à qui la Constitution l'a conférée pour tout le département.

« Le principe constitutionnel sur la distribution des pouvoirs administratifs est que l'autorité descende du Roi aux administrations de département, de celles-ci aux adminis-

(43) Voir p. 31.

(44) Instruction du 8 janvier 1790.

(45) Art. 28 : « Les administrations et les directoires de district seront entièrement subordonnés aux administrations et directoires de département. »

trations de district et de ces dernières aux municipalités à qui certaines fonctions relatives à l'administration générale pourront être déléguées.

« Les conseils de district ne pourront ainsi rien décider ni faire rien exécuter en vertu de leurs seuls arrêtés, *dans tout ce qui intéressera le régime de l'administration générale*. Ils pourront seulement, suivant les dispositions de l'art. 30 (46), s'occuper de préparer les demandes qui seront faites à l'administration de département, et les matières qu'ils trouveront utile de lui soumettre pour les intérêts du district. Ils prépareront encore et indiqueront à leur directoire les moyens d'exécution et recevront ses comptes.

« Les directoires de district, chargés dans leurs ressorts respectifs de l'exécution des arrêtés de l'administration de département, n'y pourront faire exécuter ceux que les conseils de district se seraient permis de prendre en matière d'administration générale, qu'après que ces arrêtés des conseils de district auront été approuvés par l'administration de département ».

Administration générale, avons-nous dit. Dans ce domaine — dont la plupart des Constituants auraient été sans doute très en peine de tracer les limites exactes — des garde-fous sont rigoureusement posés pour empêcher les districts de verser dans la haute politique. On n'oublia que d'instituer l'agent chargé de les y contraindre. Car si le Procureur-syndic, comme il arrive toujours lorsqu'un organe actif voisine avec des rouages complexes et flottants,

(46) Art. 30 : « Les conseils de district ne pourront s'occuper que de préparer les demandes à faire et les matières à soumettre à l'administration de département pour l'intérêt du district de disposer les moyens d'exécution et de recevoir les comptes de la gestion de leur directoire. »

n'eut pas de peine à acquérir l'influence majeure, on prit soin à ce moment de limiter cette influence en isolant de l'autorité centrale, du Roi, le seul personnage avec lequel il appartenait au Procureur-syndic de correspondre (47), le Procureur général Syndic du département.

Bien entendu, avec la confiance des néophytes en la suprématie du verbe sur les réalités, les Constituants insistaient sur la subordination stricte des départements à l'État, tout comme sur celle des districts au département.

Quant à l'administration d'intérêt local, on voulait bien, sous le nom d'*affaires particulières* la laisser à la quasi-discrétion des nouveaux organismes départementaux. L'importance du contrôle en cette matière, n'était pas comprise. L'est-elle d'ailleurs aujourd'hui, malgré le splendide exemple de gâchis administratif que l'œuvre des Constituants, construction grandiose sur fondrière, nous a laissé?

« Quant à l'exposition des affaires particulières et de tout ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées, l'autorisation du Roi ne sera pas nécessaire. » *Affaires particulières, ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées!* Ou « analogues » traduiront facilement des corps incontrôlés. Tout l'arbitraire, toute la tyrannie de la collectivité, confisquée par quelques meneurs, peut sortir de là.

★★

En somme, le Décret du 22 novembre 1789 a constitué, entre le département et la municipalité une circonscription intermédiaire, un rouage administratif qu'imposait l'étendue relativement considérable des 83 nouvelles divisions. Mais, le district créé, on avait cru devoir le réduire à un rôle se-

(47) Instruction des 12-20 août 1790.

condaire, et ainsi dès sa naissance, le district, notre arrondissement d'aujourd'hui, était en principe frappé de paralysie. Dans ces textes touffus, la nébulosité est la règle, parce qu'on n'ose pas y mettre tout ce qu'on désire au fond. On a enlevé au Roi le pouvoir législatif. On lui laisse en théorie l'exécutif. Mais en fait, le législateur s'efforce de se l'approprier, et les événements que vivait la France à cette époque justifiaient ces désirs. Ils eussent pu, semble-t-il être réalisés sans que disparût la condition *sine qua non* d'existence des démocraties non tyranniques : le contrôle.

Bien entendu, comme dans toutes les assemblées qui tâtonnent — et il serait injuste de le trop reprocher aux Constituants (48) — de nombreux textes législatifs durent être votés pour compléter les données jetées comme bases dans les décrets des 14 et 22 décembre. Au contact des réalités, il fallut préciser certains détails, parer à diverses déficiences, plus simplement aller au plus pressé, travail pénible et méritoire au milieu des impatiences populaires et des intrigues de la Cour (49).

Après de multiples discussions provoquées par les rivalités de régions à intérêts divergents, des revendications après de têtes de ponts, de nœuds de routes, d'enclaves pâturables (50), des compétitions entre villes prétendant au titre de chef-lieu de département ou de district ou de canton (51), parut le décret du 26 janvier 1790 qui, en donnant leurs noms aux 83 nouveaux départements, les divisa en

(48) Cf. Charles BRUN, *Le Régionalisme*, p. 88, note 1.

(49) Cf. J. JAURÈS, *Histoire Socialiste*, tome I^{er}, p. 405.

(50) Ex. : L'enclave au nord de Pontacq, située dans les Basses-Pyrénées et appartenant aux Hautes-Pyrénées.

(51) Cf. P. SAGNAC, *La Révolution* (tomé I^{er} de l'Histoire de France contemporaine de Lavissee), p. 174.

districts au nombre de 546, sensiblement supérieur à celui de nos arrondissements.

Les récriminations et marchandages dont nous venons de parler ne furent pas les seules causes de cette profusion. L'Assemblée Constituante a réellement cherché à mettre l'administration à la portée des administrés (52). Mais comment les Constituants ne s'aperçurent-ils pas que cet organisme intermédiaire, dépourvu de pouvoirs de décision, même sur les questions peu importantes, allait être, s'il se limitait à son rôle légal, une simple machine à perdre du temps ? Nous l'avons dit, on n'improvise pas une organisation administrative, même en utilisant — plus qu'on ne l'a cru — les institutions du régime précédent, sans commettre des erreurs. Mais ce qui est grave, c'est de ne pouvoir les redresser. L'Assemblée Constituante n'a pu remédier à l'erreur fondamentale par elle commise parce qu'elle avait fait de cette erreur un dogme : l'élection des administrateurs et des juges, tout comme des législateurs.

(52) Dès le 3 novembre 1789, THOURET, rapporteur du Comité de Constitution disait : « L'intérêt des gouvernés consiste à ce que le district de chaque administration soit mesuré, de manière à ce qu'elle puisse suffire à tous les objets de surveillance publique et à la prompte expédition des affaires particulières... Cette exactitude, sans laquelle le bien ne se fait qu'à demi, serait impossible à des administrations qui auraient un trop grand territoire. »

Et TARGET, membre du Comité : « Il ne faut pas que le pauvre ait 10, 15 et 20 lieues à parcourir pour parler aux administrateurs; il faut qu'à chaque affaire il les trouve en quelque sorte sous la main; il faut que ses plaintes soient entendues promptement; qu'il aille, obtienne justice et revienne en un jour. »

La subordination étroite des administrations du district à celle du département ne laissait guère la possibilité aux citoyens, sinon d'obtenir justice contre les actes arbitraires des magistrats municipaux, du moins d'y parvenir *en un jour*!

Le meilleur moyen d'introduire à coup sûr l'anarchie dans la société c'est de partager l'autorité entre divers corps auxquels on donnera pour base l'élection. Chacun d'eux pouvant se prétendre l'émanation du corps électoral, en déduira bientôt qu'il est directement investi, dans son rayon, d'une fraction de la souveraineté nationale, et que, par suite, il ne peut être soumis à un contrôle supérieur sans que ce principe même de souveraineté nationale soit méconnu.

Certes, l'instruction des 12-20 août 1790 vient — après des précautions oratoires dans le style de l'époque (53) — rappeler aux administrations de département leur subordination à l'État, aux administrations de district leur subordination à celle du département. On prévoit qu'après les enthousiasmes du début, les réalités vont avoir leur heure. Notamment, on rappelle aux administrations de district qu'elles « ne peuvent prendre aucune délibération en matière d'administration générale; et si quelques circonstances extraordinaires les avaient portées à s'écarter de cette règle essentielle, leurs délibérations ne pourraient être mises à exécution, même par leurs directoires, qu'après avoir été présentées à l'administration de département, et autorisées par elle. Les fonctions des administrateurs de district se bornent à recueillir toutes les connaissances et à former toutes les demandes qui peuvent intéresser le district; à exécuter, sous la direction et l'autorité de l'administration de département, toutes les dispositions arrêtées par celle-ci;

(53) Préambule de l'instruction : « L'Assemblée Nationale connaît toute l'importance et l'étendue des devoirs des Assemblées administratives; elle sait combien il dépend d'elles de faire respecter et chérir, par un régime sage et paternel, la constitution qui doit assurer à jamais la liberté de tous les citoyens, etc., etc... »

à faire toutes les vérifications et donner tous les avis qui leur seront demandés sur les affaires relatives à leur district, enfin, à recevoir les pétitions des municipalités, et à les faire parvenir avec leurs propres observations à l'administration de département ».

En somme, l'administration de district est l'agent d'information et d'exécution de l'administration de département. Un seul fonctionnaire eût suffi à la tâche. Un corps d'élus ne la pouvait remplir ; agir et délibérer font deux (54).

On pouvait objecter que si les directoires décidaient, le Procureur Syndic était là pour suivre les affaires. Que ce personnage, d'ailleurs, devait jouer un rôle salulaire en prenant une autorité de plus en plus grande (55). Qu'il serait le régulateur utile d'assemblées où fatalement des emballements étaient à craindre.

Mais ce ne fut certainement pas la pensée des Constituants. Les contingences politiques eurent sur l'institution une influence néfaste mais inévitable. On craignait que la Royauté ne fit des Procureurs Généraux-Syndics et des Procureurs-Syndics ses instruments dociles. Et le décret du 12-20 août 1790, intitulé « Instruction de l'Assemblée Nationale concernant les fonctions des Assemblées adminis-

(54) A. BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*, p. 35 : « A quoi bon être plusieurs, si ce n'est pour délibérer ; à quoi bon délibérer, si ce n'est pour décider ? C'est ainsi qu'à chaque échelon de la hiérarchie administrative, les instructions et les ordres étaient de nouveau repris, discutés, amendés ou supprimés. »

(55) ESMEIN, *Histoire du Droit français de 1789 à 1814*, p. 87 : « Il arriva naturellement que ces hommes, qui n'avaient aucun pouvoir de décision, pas même voix délibérative, devinrent les agents les plus influents de l'administration départementale, qu'ils dirigèrent en fait. Cela venait de ce que, devant être entendus sur toutes les affaires, c'étaient eux qui les préparaient toutes. »

tratives » précise que « la correspondance du Roi ne sera tenue par ses Ministres qu'avec les administrations ou les directoires de département et les dispositions qu'elle contiendra seront transmises par le département aux administrateurs de directoire ou de district ».

Donc pas de correspondance directe entre les Ministres et les Procureurs Généraux-Syndics de département. Dans ces conditions, on peut se demander à quoi servait d'autoriser la correspondance directe entre les Procureurs Généraux-Syndics et les Procureurs-Syndics des districts (56). Ni les uns, ni les autres ne pouvaient prendre à la source les directives générales qui auraient uniformisé, dans la mesure nécessaire, l'administration du Pays.

Nous avons en outre signalé l'incertitude que les textes laissaient planer sur le rôle des administrations de district en ce qui concernait les questions d'intérêt régional ou local.

L'article 5 de la Section III du Décret du 22 décembre 1789, après avoir exigé l'approbation du Roi avant l'exécution des délibérations des Assemblées administratives de département, en matière d'administration générale, ajoutait : « Quant à l'expédition des *affaires particulières* et de tout ce qui s'exécute en vertu de délibérations déjà approuvées, l'autorisation spéciale du Roi ne sera pas nécessaire. »

En précisant aussi soigneusement ce qui était interdit,

(56) Instruction du 12-20 août, chap. I^{er}, § II : « Le Directoire de département et ceux des districts de son ressort correspondront ensemble; le Procureur-Général-Syndic correspondra avec les Procureurs-Syndics et pourra correspondre aussi avec les directoires des districts. Ceux-ci correspondront avec les Officiers municipaux et les Procureurs-Syndics pourront correspondre tant avec ces Officiers que particulièrement avec les Procureurs des communes ».

Que de mal on se donna pour organiser le désordre!

les Constituants, par leur silence sur ce qui concernait l'administration des intérêts régionaux, laissaient aux assemblées de département une liberté dont il leur était loisible d'abuser en l'absence de représentants du pouvoir central. Et cette même absence ouvrait aux administrateurs de district toutes possibilités de se soustraire en fait au contrôle de ceux du département.

★ ★

Il ne serait pas exact de dire que le district, comme l'arrondissement d'aujourd'hui, était — théoriquement tout au moins — une simple division administrative, sans budget, sans ressources. Dans l'esprit de l'Assemblée Constituante, il devait avoir un budget.

Le décret du 22 décembre 1789 contient un article significatif (57).

« Les Conseils de district ne pourront s'occuper que de préparer les demandes à faire et les matières à soumettre à l'administration de département pour l'intérêt du district, de disposer les moyens d'exécution, et de *recevoir les comptes de la gestion de leur Directoire.* »

On prévoyait donc pour le district, comme pour le département, la possibilité de devenir créancier ou débiteur. Le décret des 16 octobre 1790-30 janvier 1791 admet explicitement que les districts peuvent être propriétaires et locataires. Ce texte prescrit la vente des édifices « ci-devant ecclésiastiques et domaniaux » non affectés à divers usages publics et spécifie que les corps administratifs s'installeront dans les hôtels de ville et, au cas d'insuffisance des locaux, dans les palais de justice. En outre il autorise les direc-

(57) Section II, art. 30.

toires de district et de département « lorsque les hôtels de ville et palais de justice ne seront pas assez vastes pour les contenir, à acheter ou louer, et chacun aux frais de leurs administrés respectifs, ce qui pourra leur être nécessaire pour leur établissement (58). »

De fait, nombreuses sont les décisions de l'Assemblée nationale autorisant des districts à acheter ou louer des immeubles. Dès le 17 février, le district de Pontoise est autorisé à acquérir « la maison appelée le Grand-Vicariat pour y faire son établissement ». Un décret du 3 mars accorde une autorisation analogue au district de Sar-Louis (Moselle); le 23, c'est le district de Beaugency (Loiret) qui obtient l'autorisation de louer pour deux années, les emplacements nécessaires à son établissement; le 16, le district de Marennes est autorisé à acheter, le 31, les districts de Bourbon-Lancy (Saône-et-Loire) et Is-sur-Tille (Côte-d'Or) à louer, le 4 avril, le district de Clermont en Beauvoisis, à louer, le 17 avril, le district d'Angers, à acheter, etc...

En cette matière, les districts sont traités comme les départements. Ainsi le décret du 7 février spécifie qu'« il ne pourra être fait par les corps administratifs (59) aucun emprunt, être établi aucune imposition sur les administrés ni être employé aucun denier de la recette des *trésoriers de district* pour les frais d'établissement des corps administratifs et des tribunaux, sans l'autorisation spéciale du corps législatif (60) ». Et le directoire du département de

(58) Art. 5, qui ajoute : « Sans qu'aucun membre desdits corps administratifs puisse y être logé. »

(59) Art 4. — L'expression « corps administratifs » vise aussi bien l'administration de district que celle de département.

(60) Toutefois l'*avis* du directoire de département était obligatoire en ce qui concernait les demandes d'autorisation formulées par les administrations de district (même décret, art. 3).

la Corrèze ayant acquis un immeuble sans s'y faire autoriser, un décret du 5 février 1791 annula cette opération.

Un décret du 9 avril 1791 est très caractéristique : il autorise le directoire du département de la Mayenne à acquérir *conjointement avec le directoire du district de Laval* un ancien couvent de Jacobins. Le même décret autorise le directoire du district d'Abbeville à faire, dans un immeuble où il est autorisé à s'installer, des réparations dont le montant sera « supporté par les administrés ».

Le législateur admettait donc que le district disposerait de ressources provenant de l'impôt. Au surplus, le décret du 3 décembre 1790 concernant les « impositions à établir et les emprunts à faire par les corps administratifs pour les frais de députation à la Fédération du 14 juillet *et autres dépenses publiques* » dit explicitement dans son article 3 : « Dans tous les cas où il s'agira d'établir un impôt *sur le district*, sur le département, ou de faire des emprunts *concernant les dites administrations*, les impositions ou emprunts ne pourront avoir lieu sans l'autorisation spéciale du Corps législatif. »



La Constitution du 3 septembre 1791, qui n'est d'ailleurs que la refonte en un texte unique des nombreux décrets votés précédemment (61), ne modifia pas l'état de choses

(61) Les articles présentés par le Comité de Constitution furent décrétés et votés du 20 août au 1^{er} octobre 1789. La fameuse *Déclaration des Droits de l'Homme*, décrétée le 26 août était promulguée le 3 novembre, en même temps que les *articles constitutionnels sur la nature du Gouvernement français et les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires*, décrétés le 1^{er} octobre.

Les votes successifs de nombreuses lois complémentaires amenè-

existant (63), et les conséquences logiques du système ad-

rent l'Assemblée à décider, en septembre 1790, l'élaboration d'un texte unique. D'où la Constitution de 1791.

(63) Constitution du 3 septembre 1791. Titre III, chapitre IV (De l'exercice du pouvoir exécutif), section II (De l'administration intérieure) :

Art. 1^{er}. — Il y a dans chaque département une administration supérieure et dans chaque district une administration subordonnée.

Art. 2. — Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. Ils sont des agents élus à temps par le Peuple, pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives.

Art. 3. — Ils ne peuvent, ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni rien entreprendre sur l'ordre judiciaire, ni sur les dispositions ou opérations militaires.

Art. 4. — Les administrateurs sont essentiellement chargés de répartir les contributions directes, de surveiller les deniers provenant de toutes les contributions et revenus publics de leur territoire. — Il appartient au pouvoir législatif de déterminer les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur les objets ci-dessus exprimés, que sur toutes les autres parties de l'administration intérieure.

Art. 5. — Le Roi a le droit d'annuler les actes des administrateurs de département, contraires aux lois et aux ordres qu'il leur aura adressés. — Il peut, dans le cas d'une désobéissance persévérante, ou s'ils compromettent par leurs actes la sûreté ou la tranquillité publique, les suspendre de leurs fonctions.

Art. 6. — Les administrateurs de département ont de même le droit d'annuler les actes des sous-administrateurs de districts, contraires aux lois ou aux arrêtés des administrateurs de département, ou aux ordres que ces derniers leur auront donnés ou transmis. — Ils peuvent également, dans le cas d'une désobéissance persévérante des sous-administrateurs, ou si ces derniers compromettent par leurs actes la sûreté et la tranquillité publique, les suspendre de leurs fonctions, à la charge d'en instruire le Roi, qui pourra lever ou confirmer la suspension.

Art. 7. — Le Roi, peut lorsque les administrateurs de département n'auront pas usé du pouvoir qui leur est délégué dans l'article ci-

ministériel adopté par la Constituante se développèrent sous la Législative.

dessus, annuler directement les actes des sous-administrateurs et les suspendre dans les mêmes cas.

Art. 8. — Toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le corps législatif. — Celui-ci pourra, ou lever la suspension, la confirmer ou même dissoudre l'administration coupable et, s'il y a lieu, renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'entre eux aux tribunaux criminels, ou porter contre eux le décret d'accusation

CHAPITRE III

L'Apogée du District

Si le pouvoir central avait eu auprès des administrations régionales et locales des représentants investis de sa confiance et chargés, comme les ci-devant Intendants, d'obtenir des corps élus qu'ils se conforment à un minimum des directives générales sans lequel ne peut exister l'uniformité nécessaire dans l'administration d'un pays, peut-être aurait-on pu éviter l'anarchie et le désordre administratifs.

Mais, ces représentants n'existaient pas. D'autre part, le décret du 24 décembre 1790 (1) interdisait formellement aux administrations de département et de district d'entretenir des agents auprès du Roi ou du Corps législatif. Aucun contact, par suite, non seulement entre le Roi et ces administrations, mais même entre ces dernières et l'Assemblée nationale. En somme, 83 petites républiques étaient créées par la volonté du législateur (2). Bien entendu, les

(1) Étendu aux Municipalités et Tribunaux par le décret du 3 juillet 1792.

(2) Albert MALET, Cours d'Histoire : XVIII^e siècle. *Révolution Empire*, 4^e édition, p. 403. — « Avec le système des administrateurs élus, il n'y avait plus dans les départements un seul représentant du pouvoir central. Chacun des départements était comme un royaume en miniature, et la France était démembrée en 83 tronçons, dont personne ne pouvait coordonner les mouvements. Il en pouvait résulter et il en résulta, aux heures de crises extérieures, les pires dangers. Il en résulta très vite une complète désorganisation financière. Cet état d'anarchie légale rendit indispensable, deux ans plus

districts, eux aussi, prétendirent à cette autonomie de fait qu'on laissait aux départements.

Élus d'un collège de district, ils se considéraient comme élus du peuple et par une déformation qui n'est pas que de cette époque, en arrivaient à se croire souverains, non seulement en matière de réglementation locale, mais encore en ce qui concerne l'application des lois faites pour tout le royaume. Ne vit-on pas les directoires adresser au Corps législatif des blâmes ou des approbations, des administrations s'étendre entre elles, de district à district ou de département à département, pour se prêter l'appui réciproque de la force armée? Et les Municipalités se mirent à l'unisson.

Ajoutons que le mode de désignation des administrateurs rendait leurs fonctions assez stables pour que leurs erreurs eussent tout leur effet. Révoquer des élus est une grosse affaire; et cette stabilité qui a été vantée par des théoriciens (3) eut surtout pour effet de faciliter l'accroissement du désordre.

tard, en 1793, l'organisation d'un Gouvernement tout contraire, centralisé à outrance, et dictatorial, *le Gouvernement révolutionnaire*. »

(3) J. JAURES, *Histoire socialiste*, t. I, p. 430 : « En fait, le personnel administratif des premiers jours de la Révolution suffit à tous les événements et à toutes les hardiesses jusqu'au 31 mai 1793, jusqu'au déchirement violent de la Gironde et de la Montagne. Ni la fuite à Varennes, ni le 10 août, ni même la mort de Louis XVI, ne déterminent une crise administrative; sauf dans quelques directoires de département où s'était installé l'esprit de modération, les autorités constituées vont du même pas que la Révolution. En comparant le personnel municipal de diverses villes de 1790, 1791, 1792 et dans les premiers mois de 1793, je ne trouve que les inévitables changements qu'amène le cours de la vie; je ne note nulle part, le brusque remplacement de tout un corps administratif; presque partout il y a une tendance visible à la stabilité. »

Nous notons d'ailleurs un phénomène dont le renouvellement est de règle dans les circonstances troubles et anarchiques : l'intervention de l'armée dans la politique et l'administration locales. Des palabres s'instituent où sont représentés le département, les districts, la garde nationale, les troupes de métier et des décisions graves sont prises sans intervention du pouvoir central.

Est-il nécessaire d'ajouter que, dans ces conditions, des décrets bons en soi pour le temps normal comme celui du 1^{er} juillet 1792 portant « que les séances des corps administratifs seront publiques » venaient malencontreusement accentuer le gâchis en mettant ces organismes déjà sans guides sous le contrôle des énergumènes ?

Enfin, le pouvoir central lui-même n'hésita pas à violer ses propres décrets en correspondant parfois, par dessus le département, avec le district dont on avait si solennellement décrété la subordination au rouage immédiatement supérieur.

★★

Avec la Convention, le désordre s'accroît. Dès sa constitution, un décret du 22 septembre 1792 prescrit le renouvellement des corps administratifs, municipaux et judiciaires. Le 19 octobre en précise que « les membres des directoires des administrations seront nommés par les corps électoraux, par un scrutin de liste simple, *et séparément des autres administrateurs*, qui seront nommés ensuite par un scrutin de liste simple (4). »

(4) « Et parmi ces derniers, ajoute le décret, ceux qui auront réuni le plus de voix seront suppléants des membres des directoires. »

L'art. 8 précise qu'il n'y aura que deux tours de scrutin. Au second tour, la majorité relative suffit. S'il n'y a qu'un siège à pourvoir ce

Voilà les directoires érigés en puissance rivale de l'Assemblée. Ce qui ne changeait rien au fond, car il y avait beau temps que le Directoire, permanent, était devenu par la force des choses, le rouage essentiel, dont le Procureur-Syndic était souvent l'animateur,

Tous les fonctionnaires publics dont le renouvellement était ainsi ordonné pouvaient être réélus.

D'ailleurs, les événements ne rendaient pas les fonctions publiques très attrayantes. Un décret du 8 avril 1793 chargea le premier membre du Conseil, dans les corps administratifs, de remplacer celui qui viendrait à quitter le directoire lorsque les suppléants seraient épuisés. Le 14 juin, la Convention s'occupe à nouveau d'assurer la permanence des directoires de district, et autorise les directoires de département à remplacer par des commissions nommées par eux les directoires de district en cas d'absence ou de démission de tous leurs membres.

L'acte constitutionnel du 24 juin 1793, qui resta inappliqué, ne prétendait pas modifier profondément l'organisation des corps administratifs (5). Bientôt nous voyons ceux-ci second tour n'aura lieu qu'entre les deux candidats les plus favorisés au premier.

Le décret du 11 août 1792 avait déjà supprimé la distinction entre les citoyens actifs et les citoyens passifs, auxquels le droit de voter était désormais reconnu sous réserve qu'ils aient 25 ans d'âge, qu'ils fussent domiciliés depuis un an et qu'ils vécussent du produit de leur travail.

(5) Art. 78. — Il y a dans chaque commune de la République, une administration municipale; dans chaque district une administration intermédiaire; dans chaque département une administration centrale.

Art. 80. — Les administrateurs sont nommés par les assemblées électorales de département et de district.

Art. 81. — Les municipalités et les administrations sont renouvelées tous les ans par moitié.

chargés de besognes caractéristiques des difficultés de l'époque. Ainsi, le 1^{er} juillet 1793, les administrateurs des départements et districts qui souffrent de la disette, sont autorisés à effectuer des achats aux particuliers, dans les départements plus favorisés. Le 11 septembre on invite les corps administratifs, comme les municipalités, à « requérir du cultivateur, propriétaire de grains ou farines, d'en apporter au marché la quantité nécessaire pour le tenir suffisamment approvisionné ». Un décret du 16, s'occupant de la culture des terres abandonnées, en charge les municipalités, et décide que « le *directoire du district* sera tenu d'ordonner sur le champ au receveur du district de verser aux mains de la municipalité et sous sa responsabilité, les sommes suffisantes pour l'exploitation. »

En revanche on éprouve le besoin d'accentuer des défenses antérieures contre certains empiètements et la gravité de la sanction prouve surtout que ces défenses avaient été peu respectées (6) jusqu'alors.

En temps normal, quand le principe d'autorité dont vivent les sociétés est méconnu, ce principe qui n'est pas incompatible avec la liberté mais en est, au contraire, la seule garantie, les pays atteints de cette maladie de la volonté languissent, mais les choses peuvent durer longtemps, jusqu'à ce qu'arrive la grande perturbation dont la nation meurt

Art. 82. — Les administrateurs et officiers municipaux n'ont aucun caractère de représentation. Ils ne peuvent en aucun cas, modifier les actes du Corps législatif ni en suspendre l'exécution.

Art. 83. — Le corps législatif détermine les fonctions des officiers municipaux et des administrateurs, les règles de leur subordination et les peines qu'ils pourront encourir.

(6) Ex. : décret du 20 juillet 1793 défendant sous peine de mort aux administrateurs de département, district ou autres autorités civiles des villes maritimes de s'immiscer dans la direction des forces navales.

ou guérit. En temps de crise il faut des solutions rapides, sous peine de périr.

★★

Les administrations de département et de district avaient manqué à leur mission non par mauvaise volonté systématique, mais parce que leurs actes n'étaient point contrôlés par des représentants du pouvoir central. Les *représentants en mission*, envoyés dans les départements, avaient exercé une action réelle certes, mais peu coordonnée. La réaction contre l'anarchie administrative était inévitable. Elle fut brusque et outrancière.

Le décret du 4 décembre 1793 (14 frimaire, an II), après avoir posé en principe que la Convention est le centre de l'impulsion gouvernementale (7), place tous les corps constitués sous l'inspection immédiate du Comité de salut public et du Comité de sûreté générale. Il donne aux *districts*, exclusivement, la surveillance de l'exécution des lois révolutionnaires et des mesures de gouvernement, de sûreté générale et de salut public dans les départements, à la charge d'en rendre compte exactement tous les dix jours au Comité de salut public, pour les mesures de gouvernement et de salut public, et au Comité de surveillance de la Convention pour ce qui concerne la police générale et intérieure, ainsi que les individus. »

Si les municipalités et les comités de surveillance ou révolutionnaires des communes, sont chargées de l'application des lois susvisées, ils doivent pour permettre un contrôle efficace, rendre compte tous les dix jours également au district.

(7) Section III.

Plus de procureurs-syndics de district, ni de procureurs de commune. Il y aura désormais des *agents nationaux* « spécialement chargés de requérir et de poursuivre l'exécution des lois, ainsi que de dénoncer les *négligences* apportées dans cette exécution, et les infractions qui pourraient se commettre. Ces agents nationaux sont autorisés à se déplacer et à parcourir l'arrondissement de leur territoire, pour surveiller et s'assurer plus positivement que les lois sont exactement exécutées. »

Mais comment recruter ces agents nationaux ? « Les fonctions des agents nationaux, répond le texte, seront exercées par les citoyens qui occupent maintenant les places de procureurs-syndics de district, de procureurs de communes et de leurs substituts, à l'exception de ceux qui sont dans le cas d'être destitués. »

Il s'agit donc d'une *épuration*. La loi emploie le mot : « Après l'épuration faite des citoyens appelés par ce décret à remplir les fonctions des agents nationaux près les districts, chacun d'eux fera passer à la Convention nationale, dans les vingt-quatre heures de l'épuration, les noms de ceux qui auront été conservés ou nommés dans cette place, et la liste en sera lue à la tribune, pour que les membres de la Convention s'expliquent sur les individus qu'ils pourront connaître. Le remplacement des agents nationaux près les districts qui seront rejetés, sera provisoirement fait par la Convention nationale. »

Et d'autre part :

« Après que la même épuration aura été opérée dans les communes, elles enverront dans le même délai, une pareille liste au district de leur arrondissement, pour y être proclamée publiquement. »

D'ailleurs :

« Le nombre des agents nationaux, soit auprès des districts, soit auprès des communes, sera égal à celui des procureurs-syndics de district et de leurs substituts, et des procureurs de commune et de leurs substituts, actuellement en exercice. »

Bref, on établit auprès des districts et des communes un représentant de l'État, et on l'investit de pouvoirs redoutables; ce personnage qui a qualité pour dénoncer les « négligences » va faire trembler les administrations locales qui ont abusé de leur indépendance, mais qui vont payer cette faute de leur servilité obligée. L'agent national entretient une correspondance suivie avec les Comités de salut public et de sûreté générale et il doit notamment « certifier les diligences faites pour l'exécution de chaque loi et dénoncer les retards et les fonctionnaires publics négligents ou prévaricateurs. »

Et le zèle des agents nationaux est aiguillonné par la possibilité d'une dénonciation s'il se refroidit : car « les comités de salut public et de sûreté générale sont tenus de dénoncer à la Convention les agents nationaux et tout autre fonctionnaire public chargé personnellement de la surveillance ou de l'application des lois, pour les faire punir. »

Il va sans dire que la présence des représentants en mission dans les départements avec plein pouvoir, stimulait, singulièrement, les administrateurs désireux de garder leur tête (8).

(8) G. PARISSET, *La Révolution*, (t. II de l'Histoire de France contemporaine de Lavissee), p. 179 : « Les représentants en mission étaient à l'origine désignés par l'Assemblée. Ils se partageaient, en nombre à peu près égal, aux armées et à l'armement d'une part, et d'autre part au maintien de l'esprit public dans les départements. Les

L'épuration se fit sous leur surveillance (9) et le « Gouvernement révolutionnaire » se trouva solidement organisé.

Quant aux départements, les conseils généraux, les présidents, les procureurs généraux-syndics (10) sont supprimés.

Les directoires seuls sont maintenus. Mais ils ne restent spécialement chargés que de la répartition des contributions

deux dernières missions avaient été déterminées par le fédéralisme et la Constitution du 24 juin. La mission constitutionnelle prit fin le 5 novembre. Les représentants qui restaient encore en province eurent à diriger l'établissement du Gouvernement révolutionnaire. Le décret fondamental du 4 décembre devait être mis en application dans les trois jours à dater de sa publication. Mais il n'arriva à Nantes, par exemple, que le 22 décembre et, là même où il était publié, on ne l'appliquait que lentement. C'est pourquoi le Comité de salut public arrêta, le 29 décembre, l'envoi de 58 députés dans les 86 départements, groupés deux par deux (outre la Corse) avec « pouvoirs illimités » pour activer le fonctionnement du nouveau régime. »

(9) Décret du 12 frimaire, an II, section IV, art. 1^{er}. Le Comité de salut public est autorisé à prendre les mesures nécessaires pour procéder au changement d'organisation des autorités constituées portées dans le présent décret.

Art. 2. — Les représentants du peuple dans les départements sont chargés d'en assurer et d'en accélérer l'exécution; comme aussi d'achever sans délai l'épuration complète de toutes les autorités constituées et de rendre un compte particulier de ces deux opérations à la Convention nationale avant la fin du mois prochain.

(10) J. JAURES, Histoire socialiste. *La Convention*, p. 1724 : « De là l'accroissement énorme de la puissance des représentants en mission, auxquels, faisait souvent échec le procureur-général-syndic du département, dont Baudot, en juillet, avait violemment dénoncé aux Jacobins la fastueuse puissance. »

Nous nous permettons de penser que l'auteur exagère : maintenus, les procureurs généraux-syndics auraient — comme les autres fonctionnaires et les agents nationaux eux-mêmes — plié devant les représentants qui avaient tout pouvoir de mâter les récalcitrants — et en usaient.

entre les districts et de l'établissement des manufactures, des grandes routes et des canaux publics, de la surveillance des domaines nationaux. « Tout ce qui est relatif aux lois révolutionnaires et aux mesures de gouvernement et de salut public n'est plus de leur ressort. En conséquence, la hiérarchie qui plaçait les districts, les municipalités, ou toute autre autorité sous la dépendance des départements est supprimée, pour ce qui concerne les lois révolutionnaires et militaires, et les mesures de gouvernement, de salut public et de sûreté générale (11). »

Le district devenait ainsi la véritable circonscription politique. Le département passait au rang de simple division administrative. Le désordre inévitable qui avait suivi la mise en application des idées de la Constituante développait ainsi, sous la pression du péril intérieur et extérieur sa conséquence normale : la réaction centralisatrice. La superficie relativement faible du district permettait en effet une surveillance efficace et cette facilité a certainement pesé d'un grand poids dans l'esprit du législateur. Il s'agit, avons-nous dit, d'un organisme de gouvernement plus encore que d'administration : « Vous êtes les sentinelles de la Révolution » écrira le Comité de salut public.

Cette apogée du district en 1793 et 1794 a fourni un argument à ceux qui, aujourd'hui, voudraient faire de l'arrondissement la circonscription de base de l'administration, les préfectures étant supprimées purement et simplement, ou remplacées par des chefs-lieux de région. Les services administratifs deviendraient ainsi accessibles aux administrés. Nous ne partageons pas leur avis (12) : tout d'abord

(11) Section III, art. 5.

(12) L'argument n'est d'ailleurs pas toujours exact. Beaucoup de per-

ce n'est pas une administration paperassière qu'on instituait en 1793 dans les districts, mais un outil de gouvernement, la paperasserie étant laissée en principe au directoire de département. En cette dernière matière, il y a intérêt à limiter le nombre des administrations : chacune est une occasion de développement des dossiers. Le Sous-Préfet peut et doit être utile parce qu'il représente le Gouvernement et empêche qu'on oublie son existence. Pour qu'il rende des services, il faut lui donner une certaine autorité personnelle et non le transformer en un chef de bureau.

Quoiqu'il en soit, le décret du 14 frimaire an II établit, temporairement, la prééminence du district. Devenu ainsi l'auxiliaire du pouvoir central, il se trouve englobé dans la réprobation soulevée par des actes arbitraires, et surtout par la prolongation de la Terreur alors que l'insurgé ni l'étranger n'étaient plus à redouter. D'avoir été le « conducteur électrique des foudres de la loi (13) » il périt.

sonnes usent aujourd'hui de la bicyclette; les moyens de transport en commun se sont développés (lignes de chemins de fer d'intérêt local, de tramways, etc...), mais dans la plupart des arrondissements, il est impossible aux administrés des communes éloignées d'atteindre le chef-lieu et d'en revenir le même jour s'ils ne disposent pas d'une automobile particulière, mode de transport qu'il serait exagéré de considérer comme à la portée de tous.

(13) Lettre précitée du Comité du Salut public. Cf. BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*, p. 40.

CHAPITRE IV

L'Eclipse

Le district fut étroitement associé à l'œuvre révolutionnaire et aussi aux répressions impitoyables parfois nécessaires (1), mais souvent aveugles et barbares.

Ce n'est point que leur rôle ait été, en théorie, exclusivement politique. On les chargea, en outre de missions administratives qui en temps normal auraient fourni un large champ à leur activité. Par exemple, en matière d'instruction publique, leur incombe l'application du décret du

(1) Cf. notamment décret du 18 nivôse, an II (7 janvier 1794) :

Art. 1^{er}. — Les Municipalités demeurent spécialement chargées, concurremment avec les Comités de surveillance révolutionnaires, des fonctions de la police de sûreté générale, pour la recherche des crimes attentatoires à la liberté, à l'unité et l'indivisibilité de la République, à la sûreté intérieure de l'État ainsi que des complots tendant à rétablir la royauté ou à établir toute autre autorité contraire à la souveraineté du peuple.

Ar. 4. — Dans le cas où le mandat d'arrêt sera décerné contre un ou plusieurs prévenus, la municipalité ou le comité de surveillance fera, dans les vingt-quatre heures, passer au *directoire du district* les pièces, procès-verbaux ou interrogatoires qui auront déterminé le mandat, etc.

Art. 5. — Dans les vingt-quatre heures suivantes, le directoire du district fera passer le tout à l'accusateur public du Tribunal révolutionnaire, s'il s'agit de crimes dont la connaissance exclusive appartient à ce Tribunal, ou à l'accusateur public du Tribunal criminel du département... Le directoire du district y joindra les notes et renseignements qu'il sera en état de fournir, etc.

8 pluviôse, an II (27 janvier 1794) relatif à l'établissement de bibliothèques publiques dans les districts (2), décret qui d'ailleurs n'était que la conclusion de mesures de confiscation (3). La recherche du salpêtre pour la fabrication de la poudre est recommandée aux préoccupations des agents nationaux, ceux du district fixent les prix des cendres et du « salin » à ce destiné (4).

Les directoires de district interviennent dans la liquidation du passif des hôpitaux, maisons de secours, etc... (5).

On peut citer, au passage, la loi du 19 fructidor an II (5 septembre 1794) qui fournit une preuve *a posteriori* de l'existence des districts en tant que personnes morales investies de certaines attributions budgétaires autonomes (6) et de la similitude de leur situation à ce point de vue avec celle du département (7). Elle modifie l'état de choses antérieur

(2) Art. 1^{er}. — Aussitôt après la publication du présent décret, les administrations de district... feront dresser un récolement des inventaires... des livres et manuscrits des ci-devant corps et communautés ecclésiastiques, et... des livres des émigrés ainsi que des condamnés dont les biens sont confisqués, ensemble des objets d'histoire naturelle, des instruments de physique, de mécanique, des antiques, médailles, pierres gravées, tableaux, dessins, gravures, plans, cartes et autres monuments des arts et d'instruction qui leur appartenaient.

Art. 2. — Les administrations de district proposeront, parmi les édifices nationaux situés dans leur arrondissement, un emplacement convenable pour y établir une bibliothèque publique.

(3) Il ne semble pas d'ailleurs que les administrations aient apporté un grand zèle à l'exécution du décret. — Cf. décret du 22 germinal, an II (11 avril 1794).

(4) Cf. décret du 29 germinal, an II (18 avril 1794), art. 4 et 7.

(5) Décret du 23 messidor, an II (11 juillet 1794), § III, art. 13 et 14, etc.

(6) V. ci-dessus, p. 51.

(7) Loi du 19 fructidor, an II, sur les sous pour livre additionnels et sur la comptabilité des receveurs de district.

tout en continuant à traiter département et district de manière identique.

Thermidor entre temps, était passé. Une loi fort sage vint interdire le cumul (8) des fonctions administratives entre elles, des fonctions administratives et judiciaires, en même temps d'ailleurs que des fonctions judiciaires entre elles. Un peu plus tard on signifie aux agents nationaux et administrateurs de district qu'ils seront tenus pour responsables des déprédations commises sur les monuments artistiques (9). Les districts, organismes de combat qui ont été si utiles aux terroristes, sont fort mal vus du législateur. Lorsqu'on réorganise les écoles primaires, on fait élire, par l'administration de district, le « jury d'instruction » chargé de nommer les instituteurs et les institutrices, mais on lui impose de choisir les membres du jury hors de son sein et, en cas de désaccord sur le choix, le jury et l'administration du district vont plaider, sur le même pied, devant le Comité d'instruction publique. De même, en matière disciplinaire (10). Les difficultés du ravitaillement de la population obligent bien la Convention, à un moment donné, à étendre les pouvoirs — et les responsabilités — des dis-

Art. 1^{er}. — La distinction qui avait été faite, lors de l'établissement des contributions foncière et mobilière, entre le principal et les sous pour livre additionnels pour les dépenses de département et de district, est, et demeure supprimée : lesdits sous pour livre sont réunis au principal, pour ne donner qu'une seule masse et être versés indistinctement au trésor public.

Art. 2. — Les frais d'administration des départements et des districts, font partie des dépenses générales de la République.

(8) Loi du 24 vendemiaire, an III (15 octobre 1794).

(9) Loi du 8 brumaire, an III (29 octobre 1794).

(10) Loi du 27 brumaire, an III (17 novembre 1794). Chapitre III : *Des instituteurs*, art. 1 à 6.

tricts (11). Mais bientôt l'attaque se précise et le 19 février 1795 ils sont virtuellement condamnés : on supprime la permanence des Conseils généraux de district, en même temps que disparaissent dans leurs chefs-lieux (12) ces Comités révolutionnaires dont l'action avait été si docilement suivie par les administrateurs.

C'est la loi du 1^{er} ventôse an III (19 février 1795) qui prend ces dispositions capitales. Elle est bientôt suivie de celle du 28 germinal (17 avril 1795) qui jette bas le décret du 14 frimaire an II en ce qui concerne les administrations de département et de district. « Les départements et les districts reprendront les fonctions qui leur étaient déléguées par les lois antérieures au 31 mai 1793 ; les directoires de département seront composés de huit administrateurs ; ils nommeront leurs présidents ; la place de procureur général syndic est rétablie. »

Et l'on ne s'arrête pas là : « Le Comité de législation présentera dans le plus bref délai, le tableau des lois qui doivent être rapportées ou modifiées, d'après les dispositions de la présente. »

(11) Loi du 4 nivôse, an III (24 décembre 1794). Art. 5 : « Dans le cas où les marchés ne seraient pas approvisionnés, les districts sont autorisés, pendant un mois à dater de la publication de la présente loi ; chacun dans leur arrondissement, à requérir tous marchands, cultivateurs ou propriétaires de grains ou farines, d'en apporter aux marchés la quantité nécessaire pour leur approvisionnement. »

Loi du 16 nivôse, an III : « La Convention nationale décrète que les districts qui, en exécution de l'art. 5 de la loi du 4 nivôse sont autorisés à faire pendant un mois des réquisitions pour l'approvisionnement des marchés, peuvent exercer et faire porter ces réquisitions sur les communes de districts voisins qui, en exécution de la loi du 18 vendémiaire sont tenues, d'approvisionner les marchés. »

(12) Et dans les communes de moins de 50.000 âmes, c'est-à-dire à peu près partout.

On ajoute bien que « les administrateurs et les procureurs-syndics des districts rempliront, *sous la surveillance des départements*, les nouvelles fonctions attribuées aux districts et agents nationaux par les décrets postérieurs au 31 mai 1793 », mais on précise que ce sont les directoires de département qui rendront compte au Comité de sûreté générale. Enfin, le 5 fructidor (22 août 1795) la Convention votait la fameuse *Constitution de l'an III*, qui faisait du canton l'unique circonscription intermédiaire entre le département et la commune et supprimait purement et simplement le district (13).

Nous n'entrerions pas dans le détail de l'organisation cantonale si de nos jours n'avait été reprise l'idée d'ériger les cantons en organismes administratifs distincts, l'arrondissement étant, une fois de plus supprimé.

Il importe d'étudier les institutions du passé, au moment où on peut penser à les faire revivre, plus ou moins modifiées. Et il convient surtout de les étudier sans les séparer de l'histoire, de les juger par leurs conséquences au lieu de se laisser séduire par leur belle symétrie ou leur agencement harmonieux. Une institution sociale n'est pas seulement une œuvre d'art : c'est un moyen d'existence.

Or l'organisation administrative réglée par la Constitution de l'an III a, tout comme les Directoires et Conseils, flanqués de leurs Procureurs, abouti à un gâchis effroyable, à un désordre sans nom.

Pourquoi ?

D'abord le texte du 22 août 1795, au lieu d'être, en ce qui concerne les départements, une construction étudiée

(13) Titre 1^{er}, art. 5 : « Chaque département est distribué en cantons, chaque canton en communes. »

et logique fut — sur ce point particulier — une œuvre de passion, fondée sur un parti pris irrationnel. On pose un principe : la suppression du district. Bien qu'une discussion se soit instituée à ce sujet, au fond, la majorité de la Convention a son siège fait et les efforts de Boudin, de Delahaye, de Delecloy, de Dormay, d'Eschasseriaux, de Goupilleau, de Montaigu, qui deux jours durant, les 19 et 21 juillet, défendirent le district, devaient rester vains. Le district supprimé, on ne voulut point laisser l'administration de département en face d'une poussière de petites communes. On décida de grouper en une administration municipale de canton les « agents municipaux » des communes, sortes de maires élus, assistés d'un adjoint et non pourvus d'un conseil municipal. Seules les communes de plus de 5.000 habitants avaient une administration distincte.

Le Gouvernement nommait auprès de chaque administration municipale un commissaire révocable à discrétion. Ce commissaire était chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois.

Dans le département, une « administration centrale » composée de cinq membres, étant flanquée elle aussi d'un commissaire.

Il semblait donc que les éléments essentiels d'une bonne gestion des intérêts collectifs se trouvaient dès lors réunis : administration d'une part, contrôle de l'autre; en réalité, on avait une fois de plus organisé le désordre.

En premier lieu les fonctions délibérative et exécutive se trouvaient exercées par les mêmes personnages. On n'a jamais gouverné impunément avec ce système de confusion.

D'autre part, le commissaire avait bien pour mission de correspondre avec le Gouvernement et de lui signaler les violations ou les oublis de la loi. Mais c'était une bien lour-

de mission pour un très petit personnage, au moins pour les commissaires près les municipalités. Quant au Commissaire près l'administration de département on conçoit que des hommes exceptionnels auraient pu seuls suffire à une tâche nécessitant à la fois une compétence complète et un courage à toute épreuve.

Ajoutons que si les délibérations ne pouvaient être prises hors sa présence, et sans qu'il ait été entendu, on avait bien spécifié qu'en aucun cas il n'aurait voix délibérative (14).

En résumé, le Commissaire est un donneur d'avis. Une fois la délibération prise, si elle ne viole pas la loi — et il est tant de manières de la tourner — il se trouve désarmé.

Au surplus le texte constitutionnel, en ne subordonnant pas strictement le Commissaire près la municipalité au Commissaire près le département (15), favorisait les velléités d'indépendance possibles chez les premiers ou refroidissait leur zèle en leur donnant l'impression d'un dangereux isolement. En dépit du soin avec lequel la constitution précisait que les administrations municipales étaient subordonnées à celle du département (16) qui pouvait même suspendre leurs membres, il n'était pas possible qu'un système basé sur l'éloignement et le manque de contrôle effectif pût engendrer autre chose que la confusion; c'est ce qui se produisit.

Réunir aux chefs-lieux de canton des agents municipaux

(14) Loi du 21 fructidor, an III (7 septembre 1795), relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux, en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel du 5 fructidor, art. 14.

(15) Aussi dans les lois particulièrement importantes dont il fallait à tout prix assurer l'exécution, prescrit-on spécialement cette subordination. Cf. loi du 22 brumaire, an VI (12 novembre 1797), sur les contributions directes, art. 20 (Instruction), *in fine*.

(16) Titre VIII, art. 193 et 194.

investis de l'autorité que leur vaut leur élection — pour deux ans — et auxquels les pouvoirs de police sont confiés (17), les faire présider par un d'entre eux, également élu, et placer en face un modeste commissaire (18) révocable à merci, ce n'est pas organiser le contrôle, c'est le rendre inopérant. Confier à une assemblée également élue la réformation des actes de ces assemblées municipales, la répression des actes tyranniques si nombreux, et souvent si méchants dans les petites localités, c'est appliquer une théorie qui peut séduire certains esprits, mais qui n'a jamais résisté à l'épreuve de la pratique. Il était temps de revenir aux méthodes saines en administration et de passer outre aux préoccupations qui s'étaient manifestées chez le législateur d'assurer l'immobilité d'une Constitution qui, si

(17) Loi du 21 fructidor, an III. Art. 1^{er} : « Les agents municipaux des communes au-dessous de 5.000 habitants, outre les actes auxquels ils concourent dans la municipalité du canton, exerceront les fonctions de police dans leurs communes respectives. Ils y constateront, par des procès-verbaux, les contraventions aux lois de police et y feront exécuter les arrêtés pris par l'administration municipale. »

Cf. également *Code des délits et des peines*, du 3 brumaire, an IV, Livre 1^{er}, titre II, art. 25 : « Dans toutes les communes dont la population ne s'élève pas à 5.000 habitants, les fonctions de commissaire de police sont exercées par l'agent municipal, ou son adjoint. »

(18) Qu'on autorisera même à ne pas résider au chef-lieu dans les cantons dont la population n'atteint pas 2.000 âmes (Loi du 10 pluviôse, an IV — 31 janvier 1796). Il est vrai que peu après on était amené à interdire aux commissaires — déjà — de s'absenter sans autorisation. (Loi du 19 pluviôse, an IV — 8 février 1796). L'innarrable duel entre le fonctionnaire administratif qui prend des vacances de sa propre initiative et le ministre qui veut l'obliger à exercer assidûment des fonctions pour lesquelles la collectivité le paye, commençait.

elle n'était pas aussi imparfaite que les précédentes, contenait cependant de capitales erreurs. La loi du 30 ventôse an V (20 mars 1797) prescrivant pour l'avenir à chaque électeur, après la constitution provisoire des assemblées électorales de faire à haute et intelligible voix la déclaration suivante : « Je promets attachement et fidélité à la République et à la Constitution de l'An III », restera comme un monument de puérilité (19).

(19) L'électeur devait ajouter : « Je m'engage à *les* défendre de tout mon pouvoir contre les attaqués de la royauté et de l'anarchie. »

CHAPITRE V

Le Système de l'an VIII

« L'arrondissement communal, n'étant pas défini, reste une énigme vide de sens », dit un auteur moderne (1), parlant de la Constitution de l'an VIII (2). Nous pensons

(1) G. PARISET, *Le Consulat et l'Empire*, t. III de l'Histoire de France contemporaine de Lavis, p. 15.

(2) Constitution du 22 frimaire, an VIII (13 décembre 1799); art. 1^{er}. La République française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et *arrondissements communaux*.

Art. 2. — Tout homme né et résidant en France, qui âgé de 21 ans accomplis, s'est fait inscrire sur le registre civique de son *arrondissement communal* est citoyen français.

Art. 6. — Pour exercer les droits de cité dans un *arrondissement communal* il faut y avoir acquis domicile par une année de résidence.

Art. 7. — Les citoyens de chaque *arrondissement communal* désignent par leurs suffrages ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques. Il en résulte une liste de confiance, contenant un nombre de noms égal au dixième du nombre des citoyens ayant droit d'y coopérer. C'est dans cette première liste *communale* que doivent être pris les fonctionnaires publics de l'*arrondissement*.

Art. 8. — Les citoyens portés dans les listes *communales* d'un département désignent également un dixième d'entre eux. Il en résulte une seconde liste dite départementale dans laquelle doivent être pris les fonctionnaires publics du département.

Art. 59. — Les administrations locales établies soit pour chaque *arrondissement communal* soit pour des portions plus étendues du territoire sont subordonnées aux ministres.

Art. 60. — Chaque *arrondissement communal* a un ou plusieurs juges de paix.

que l'article 60 suffit à indiquer la pensée du législateur : « Chaque arrondissement communal a un ou plusieurs juges de paix ». On comptait 5.105 cantons et environ 6.000 juges de paix (3).

L'arrondissement communal devait avoir une superficie analogue à celle du canton. Et le fait que le mot *canton* ne figure pas dans l'acte constitutionnel traduit simplement cette intention. Si l'on note d'ailleurs que le mot *commune* ne s'y trouve pas non plus et si l'on remarque la rédaction très catégorique de l'article 1^{er}, on est amené à conclure par le simple examen des textes que selon les auteurs de ce document, il devait y avoir en France deux sortes de circonscriptions administratives : le département et l'arrondissement communal.

De ces hérésies, la disparition des communes, la prééminence des cantons, une seule explication apparaît plausible : la rédaction d'une constitution n'avait à ce moment pour but, dans l'esprit de Bonaparte, que de lui donner un outil de domination. Cette constitution se compose d'un article essentiel, l'article 42, ou plutôt d'une ligne de cet article, la dernière : « après quoi, la décision du Premier Consul suffit ». Le reste est là pour la forme (4). La rédaction négligée reflète la hâte avec laquelle les rédacteurs (5), bous-

(3) Que la loi du 8 pluviôse, an IX (28 janvier 1801) devait, il est vrai, réduire à 3.600.

(4) Art. 42. — « Le second et le troisième Consul ont voix consultative : ils signent le registre pour constater leur présence; et s'ils le veulent, ils y consignent leurs opinions; après quoi la décision du premier Consul suffit.

(5) DAUNOU, l'un d'eux, disait longtemps après, en 1829, dans un discours à la Chambre des Députés : « L'épithète de *communaux* que portent encore vos arrondissements leur vient d'un acte (la Constitution de l'an VIII) où le territoire n'était divisé qu'en départe-

culés par le maître qui avait maintenant ce qu'il désirait, ont bâclé les derniers articles. L'élaboration d'un texte définitif était remise à plus tard. Ce fut l'objet de la loi de pluviôse (6).

ments et arrondissements, sans aucune mention des communes. La vérité est qu'on n'avait alors en vue que deux degrés, qu'on donnait aux termes d'arrondissement communal le sens de grande commune ou de canton, et qu'on se proposait seulement de modifier la circonscription du canton alors établi, d'agrandir tant soit peu la surface de la plupart. »

On, c'est DAUNOU et ses collègues. Ce n'est vraisemblablement pas BONAPARTE, qui pensait alors à bien autre chose. BONAPARTE n'aurait pas toléré que la première circonscription après le département n'eût pas de représentant direct et exclusif du pouvoir central et en admettant que les vues du DAUNOU eussent prévalu c'est de 5.000 sous-préfets et non de 400 que la France se fût trouvée nantie.

Or, BONAPARTE était un autoritaire, non un maladroit et il n'eût sans doute pas imposé d'emblée au pays sortant de la Révolution une armature administrative insupportable alors qu'il savait pouvoir compter sur la docilité des Municipalités.

(6) Loi du 28 pluviôse, an VIII (17 février 1800).

TITRE I^{er}. — *Division du Territoire*

Art. 1^{er}. — Le territoire européen de la République sera divisé en départements et en arrondissements communaux, conformément au tableau annexé à la présente loi.

TITRE II. — *Administration*

§ I^{er}. — *Administration de département*

Art. 2. — Il y aura dans chaque département un Préfet, un Conseil de Préfecture et un Conseil Général de département, lesquels rempliront les fonctions exercées maintenant par les administrations et commissaires de département.

Art. 3. — Le Préfet sera chargé seul de l'administration.

Art. 7. — Un Secrétaire Général de Préfecture aura la garde des papiers et signera les expéditions.

§ 2. — *Administration communale.*

Art. 8. — Dans chaque arrondissement communal il y aura un

Celle-ci, comme la Constitution du 22 frimaire, indique bien que le territoire français sera divisé en départements et *arrondissements communaux*, mais elle est accompa-

Sous-Préfet et un Conseil d'arrondissement composé de onze membres.

Art. 9. — Le Sous-Préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton à l'exception de celles qui sont attribuées ci-après au Conseil d'arrondissement et aux Municipalités.

Art. 10. — Le Conseil d'arrondissement s'assemblera chaque année : l'époque de sa réunion sera déterminée par le Gouvernement la durée de sa session ne pourra excéder quinze jours. — Il nommera un de ses membres pour Président et un autre pour Secrétaire. — Il fera la répartition des contributions directes entre les villes, bourgs et villages de l'arrondissement. — Il donnera son avis motivé sur les demandes en décharge qui seront formées par les villes, bourgs et villages. *Il entendra le compte annuel que le Sous-Préfet rendra de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement.* — Il exprimera une opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement et l'adressera au Préfet.

Art. 11. — Dans les arrondissements communaux où sera situé le chef-lieu de département, il n'y aura pas de Sous-Préfet.

§ 3. — *Municipalité.*

Art. 12. — Dans les villes, bourgs et autres lieux pour lesquels il y a maintenant un agent municipal et un adjoint et dont la population n'excédera pas 2.500 habitants, il y aura un maire et un adjoint; dans les villes ou bourgs de 2.500 à 5.000 habitants, un maire et deux adjoints; dans les villes de 5.000 habitants à 10.000, un maire, deux adjoints et un *commissaire de police*; dans les villes dont la population excédera 10.000 habitants, outre le maire, deux adjoints et un Commissaire de police, il y aura un adjoint par 20.000 habitants d'excédent, et un commissaire par 10.000 d'excédent.

Art. 13. — Les maires et les adjoints rempliront les fonctions administratives exercées maintenant par l'agent municipal et l'adjoint.

Art. 15. — Il y aura un Conseil municipal dans chaque ville, bourg ou autre lieu pour lequel il existe un agent municipal et un adjoint. Il entendra et pourra débattre le compte des recettes et dé-

gnée d'un tableau fixant le nombre des arrondissements. Ce simple tableau fait de l'arrondissement, dans le silence du texte et parce qu'il n'en indique que quatre centaines, la circonscription immédiatement inférieure au département. Quant aux cantons, une modeste note annexée au tableau et leur mention dans les cadres de ce même tableau, leur font grâce de la vie.

Cette organisation constituait sur les précédentes un grand progrès : elle séparait l'action administrative et la délibération. Au Préfet, aux Sous-Préfets, aux Maires d'agir, au Conseil général, aux Conseils d'arrondissement, aux Conseils municipaux de délibérer (7). On doit regretter que la main-mise du Préfet sur le Conseil de Préfecture (8) ait consacré une confusion — qui dure encore — de l'action administrative et du contentieux. On doit regretter encore plus que la délibération n'appartînt pas à des corps élus. L'établissement des fameuses listes communales et départementales tomba, d'ailleurs, bientôt en désuétude et la dernière apparence de liberté du choix des électeurs disparut avec elles. Ce fut l'arbitraire le plus complet.

penses municipales, qui sera rendu par le Maire au *Sous-Préfet*, lequel l'arrêtera définitivement.

§ 4. — *Des nominations.*

Art. 18. — Le Premier Consul nommera les Préfets, les Conseillers de Préfecture, les membres des Conseils Généraux de département, le Secrétaire Général de Préfecture, les Sous-Préfets, les membres des Conseils d'arrondissement.

(7) Sur les matières financières seulement. Le nouveau pouvoir était ombrageux et — disons le mot — peu respectueux des principes qu'il proclamait.

(8) Art. 5 de la loi du 28 pluviôse : « Lorsque le Préfet assistera au Conseil de Préfecture, il présidera, et en cas de partage, il aura voix prépondérante. »

★★

Transmettre les lois, *procurer l'action* (9), c'est-à-dire expliquer, ordonner, contrôler, réformer, sanctionner, voilà le rôle de l'administrateur; il exige de la décision, de la rapidité et de la volonté. « Administrer doit être le fait d'un seul homme », dit le Conseiller d'État Roederer, dans son exposé du Corps législatif : tout le passé récent de la Révolution l'indiquait.

Ceci justifiait l'existence du Préfet (10). Quant au Sous-Préfet, il fut fortement discuté. Aucun des orateurs ne semble avoir eu la notion exacte de sa fonction essentielle : l'action pondératrice. On songeait encore, à ce moment, à l'arbitraire des Intendants et de leurs Subdélégués; on appréhendait aussi — tout en la congratulant — la tyrannie qui vient d'en haut. Celle de la majorité locale ne pouvait, sous un régime où l'élection était supprimée en fait, apparaître comme dangereuse. La notion du Sous-Préfet sorte de juge de paix et de magistrat conciliateur entre Maires et administrés, ou entre maires, n'était pas encore précisée. Elle ne l'est même pas aujourd'hui

★★

Au lendemain de leur création, les Sous-Préfets eussent été fort embarrassés si, pris dans un engrenage dont les rouages pouvaient grincer, mais devaient marcher sous l'impulsion énergique venue d'en haut, ils n'avaient pu faire leur éducation par la pratique. On n'avait pas pris soin de définir toutes leurs attributions : l'article 10 de la

(9) Cf. BLUZET, *op. cit.*, p. 51.

(10) La dénomination de « Préfet » fut proposée par LEBRUN. Le « Conseil de Préfecture » fut imaginé par ROEDERER.

loi du 28 pluviôse précisait que les Sous-Préfets devraient rendre compte au Conseil d'arrondissement de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement. Il reconnaissait donc à l'arrondissement ce que nous pourrions appeler la personnalité budgétaire. On sait que cette disposition resta à peu près lettre morte.

L'article 15 donnait qualité au Sous-Préfet pour arrêter le compte des recettes et dépenses municipales, que devait lui rendre le Maire. Là encore, la loi ne fut pas appliquée : les pouvoirs tentaculaires des Préfets eurent tôt fait d'étouffer les initiatives de leurs subordonnés, d'autant plus timides qu'on avait dès l'abord chargé les Préfets de les proposer — en fait de les choisir (11).

L'article 9 de la loi de Pluviôse, spécifiant que le Sous-Préfet remplirait les fonctions exercées jusqu'alors par les administrations municipales et les commissaires de canton — à la réserve de celles qui étaient attribuées au Conseil d'arrondissement et aux Municipalités — indiquait, par élimination, les pouvoirs dont les Sous-Préfets étaient dès lors investis : participer au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la sécurité publique (12) ; requérir la force armée (13) ; agréer les gardes particuliers (14) ; passer les baux des biens domaniaux (15) ; envoyer à chaque municipalité le mandement contenant la fixation du contingent de la commune (16) ; surveiller les hospices civils établis

(11) Cf. G. PARISSET, *Le Consulat et l'Empire* (tome III de l'Histoire de France contemporaine de Lavis), p. 34.

(12) Décret du 22 décembre 1789, section III, art. 2 et 3.

(13) Décret du 3 août 1791 et loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) titres IX et XI.

(14) Décret du 20 messidor an III (8 juillet 1795).

(15) Décret des 12-19 septembre 1791.

(16) Loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), art. 30.

dans leur arrondissement et nommer les commissions administratives (17), etc., etc...

Le fouillis des textes législatifs où ces attributions auraient dû être recherchées avait fait reculer les auteurs de la loi devant leur mise en ordre et leur interprétation. C'est ce dont le rapporteur, Roederer, convint lui-même (18).

En créant deux administrateurs dont l'un (le Sous-Préfet) est étroitement subordonné à l'autre (le Préfet), et en négligeant de préciser les attributions du premier, on l'expose, selon une expression en vogue à ce moment, à être « absorbé » par le second. C'est ce qui arriva. Roederer donna la vie à un enfant malade : le Sous-Préfet. Il fallait que son utilité fût plus certaine qu'on n'a voulu le dire depuis pour qu'il ait vécu.

★
★★

Le tableau des chefs-lieux de Sous-Préfecture fut placé dans un arrêté du 17 ventôse de l'an VIII (8 mars 1800).

(17) Loi du 16 messidor an VII (4 juillet 1799).

(18) « Nous n'avons pas rappelé les fonctions dit-il, parce que : 1^o nous avons craint d'en oublier; elles sont éparses en cent lois diverses, se rapportant à six ministères; 2^o parce qu'il fallait en faire une nouvelle nomenclature qui aurait pu embarrasser; 3^o parce qu'il fallait faire une loi énormément volumineuse; 4^o parce que rien n'est plus sûr et plus commode pour le fonctionnaire que de se placer au milieu de ses fonctions, de ses bureaux, de ses commis, de ses cartons; 5^o parce que rien de plus inutile aux tribuns et aux législateurs qui ont toutes les lois présentes; 6^o parce qu'un tableau d'instruction réglementaire sera mieux entendu, parce qu'il se présentera à un administrateur entouré de subalternes relatifs à ses fonctions. Alors, il fixera, élaguera, arrangera ses idées, qu'autrement il aurait pu brouiller. »

Il n'était pas besoin de se donner tant de peine pour excuser par de mauvaises raisons la plus inexcusable de toutes : la première.

Ce même arrêté prescrivait aux Sous-Préfets de prêter serment entre les mains du Préfet, qui devait fixer, en outre, l'emplacement des bureaux des Sous-Préfectures. Les Sous-Préfets étaient, d'ailleurs, prévenus, par l'article 5 du même document, qu'ils seraient inspectés au moins une fois par an par le Préfet (19), à qui il appartiendrait en outre de pourvoir au remplacement provisoire des Sous-Préfets en cas d'absence ou de maladie.

Peu après, affaire importante d'après les idées du jour, on s'occupa de donner à ces fonctionnaires un costume (20). Entre temps, dès le 17 ventôse, le jour même où paraissait le tableau des Sous-Préfectures, on les avait appelés à intervenir, chose plus urgente, dans les opérations de recrutement pour la formation de l'armée dite de réserve (21), que devait commander le Premier Consul en personne. Comme les Préfets se rendirent à leur poste à cette date avec mission d'envoyer à Paris leurs propositions en vue de la nomination des Sous-Préfets et autres fonctionnaires administratifs, on peut en conclure que le Gouvernement tenait à ce que tout fut mené rondement. Et, en effet, en trois mois, l'organisation départementale était sur pied.

(19) Art. 5. — Le Préfet fera, chaque année, une tournée dans son département : il en préviendra les ministres avec lesquels il aura à correspondre; il rendra compte à chacun, en ce qui le concerne, des résultats de ses tournées.

Art. 6. — En cas d'absence, le Secrétaire Général de Préfecture correspondra avec le Préfet, et le représentera dans les cas urgents.

(20) Arrêté du 17 floréal, an VIII (7 mai 1800). Cet arrêté règle également le costume des maires, adjoints et commissaires de police.

(21) Arrêté du 17 ventôse, an VIII (8 mars 1800) créant une armée de réserve et règlement du même jour relatif au complément de l'armée de terre.

Délivrés de la tyrannie d' « une foule de petits fonctionnaires, sans mérites, sans capacité, auxquels les administrations d'arrondissement et de département étaient livrées depuis dix ans » (22), les populations accueillirent fort bien le nouvel ordre de choses. Ce fut un grand progrès. Des esprits qui se croient excellents estiment aujourd'hui que revenir en arrière serait un nouveau progrès. Les mêmes esprits devraient certes préconiser la proscription d'une personne fort gênante : l'Histoire.

★★

Dès le 19 floréal de l'an VIII (9 mai 1800), au moment même où finissaient de s'installer les nouveaux Sous-Préfets, une brèche était créée dans l'édifice un peu chaotique de l'arrondissement, dont Roederer avait été l'architecte. A cette date, un arrêté consulaire, fixant au 15 prairial suivant (4 juin 1800) la réunion des Conseils d'arrondissement, précisait que ces corps recevraient le compte de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement. Mais il ajoutait : « quand il y aura lieu ». Cette proposition exprimait un état d'esprit qui se formait déjà et qui n'était que la conséquence des lois centralisatrices du moment. Le Préfet était trop loin du Ministre pour être *absorbé* (23) par lui. Le Sous-Préfet était trop près de son chef pour que la brutale réaction centralisatrice, fruit naturel des licences passées, ne le transformât point en un instrument passif, attendant l'impulsion ou la réponse à ses consultations pour agir.

(22) Mémoires du Chancelier PASQUIER.

(23) Sur l'origine et la vogue de ce mot à cette époque, cf. Paul BROUSSE et Henri TUROT, *Le Consulat et l'Empire*, tome VI de l'*Histoire Socialiste* de J. JAURÈS, p. 30, 32 et 33.

En 1800, l'administration étant beaucoup moins compliquée que de nos jours, où les contingences économiques font sentir leur importance aux administrateurs indolents ou inexpérimentés, cette quasi-annulation d'un organisme important n'eut pas de graves conséquences. Il est probable que la méthode inverse n'eût pas moins bien réussi et quelques années plus tard, dans une nation qui cherchait à se relever de terribles désastres, la Prusse, un grand ministre, Stein, n'hésitait pas à interdire publiquement aux fonctionnaires de consulter leurs supérieurs sur les questions qu'ils avaient qualifié pour résoudre (24). Il ne semble pas que la Prusse s'en soit repentie.

★★

Nous n'avons certes point l'intention de nous apitoyer sur ces amputations successives des attributions financières des Sous-Préfets. Aujourd'hui, l'approbation des budgets municipaux est donnée par le Préfet, après un examen habituellement sérieux, fait par des employés entraînés à découvrir les procédés par lesquels on affecte les fonds des contribuables à des emplois non prévus ou même interdits par le législateur. Un modeste Sous-Préfet aurait-il l'autorité voulue pour résister aux sollicitations des maires et, plus souvent, aux injonctions des hommes politiques influents? Sans aucun parti-pris, en toute conscience, nous répondons : pour la majorité des Sous-Préfets, non. Ce n'est même pas prouvé pour la majorité des Préfets, et il en sera ainsi tant qu'on pourra voir ces fonctionnaires télécités, puis révoqués pour les mêmes faits, et sans qu'aucune faute professionnelle puisse leur être reprochée (25).

(24) Cf. G. DEMARTIAL, *La Réforme administrative*, p. 15.

(25) Cependant l'autorité du ministre doit pouvoir s'imposer par des sanctions sans appel. V. Conclusion.

D'autre part, donner à l'arrondissement un budget, c'est, par une conséquence fatale — non en théorie, mais en pratique — augmenter les impôts. On s'effraye de l'énorme accroissement du budget national. L'examen de ceux des départements et des communes ferait réfléchir tout analyste impartial qui voudrait bien se souvenir que les divers budgets sont alimentés par les mêmes contribuables.

Nous ne regrettons donc pas que la centralisation des dépenses d'ordre régional se soit faite uniquement dans le cadre du département. Les Sous-Préfets ont un autre champ d'action, assez vaste et assez utile pour justifier leur existence.

Quoi qu'il en soit, la loi de finances du 2 ventôse an XIII (21 février 1805), qui fixe les recettes et dépenses des départements, ignore les arrondissements. L'argument qu'on en peut tirer n'est pas déterminant, puisqu'en 1807, la loi du 15 septembre, relative au budget de l'État, opère de même, alors que la loi du lendemain, dite « sur le dessèchement des marais », appelle les arrondissements à participer aux travaux d'utilité publique par voie de centimes additionnels aux contributions (26). Cette loi resta lettre

(26) Loi du 16 septembre 1807 :

Titre VII. Art. 28. — Lorsque, par l'ouverture d'un canal de navigation, par le perfectionnement de la navigation d'une rivière, par l'ouverture d'une grande route, par la construction d'un pont, un ou plusieurs départements, *un ou plusieurs arrondissements*, seront jugés devoir recueillir une amélioration à la valeur de leur territoire, ils seront susceptibles de contribuer aux dépenses des travaux, par voie de centimes additionnels; et ce, dans les proportions qui seront déterminées par des lois spéciales.

Art. 29. — Lorsqu'il y aura lieu à l'établissement ou au perfectionnement d'une petite navigation, d'un canal de flottage; à l'ouverture ou à l'entretien d'une grande route d'intérêt local; à la

morte, en ce qui concerne ces interventions — formellement prévues — des arrondissements. Ne leur fut pas davantage appliqué le décret impérial du 9 avril 1811, concédant gratuitement « aux départements, *arrondissements* ou communes, la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux occupés pour le service de l'administration, des cours et tribunaux et de l'instruction publique ».

Et cependant, le décret précisait, dans son article 2 : « la remise de la propriété desdits bâtiments sera faite par l'administration de l'enregistrement et des domaines aux Préfets, *Sous-Préfets* ou maires, chacun pour les établissements qui le concernent. »

Et l'article 3 : « Cette concession est faite à la charge par lesdits départements, *arrondissements* ou communes, chacun en ce qui le concerne, d'acquitter à l'avenir la contribution foncière et de supporter aussi à l'avenir les grosses et menues réparations, suivant les règles et dans les proportions établies, pour chaque local, par la loi du 11 frimaire, an VII, sur les dépenses départementales, *municipales* et communales ».

Le mot *municipales*, opposé à communales, est significatif. On a beaucoup — et savamment — discuté sur ces textes et les raisons de leur non-application (27). La meilleure nous paraît être qu'ils s'appliquent à des fonctionnaires qui, soumis à une hiérarchie rigoureuse, complètement « dans la main » du chef, en l'espèce le Préfet, habitués à lui en

construction ou à l'entretien de ponts sur lesdites routes ou sur des chemins vicinaux, les départements contribueront dans une proportion, *les arrondissements les plus intéressés dans une autre*, les communes les plus intéressées, d'une manière encore différente, le tout selon les degrés d'utilité respective.

(27) V. notamment BLUZET, *op. cit.*, p. 74.

référer pour chaque affaire de quelque importance, ne pouvaient prendre la moindre initiative qui pût apparaître comme une réaction contre ses empiètements.

A partir de 1833 et jusqu'en 1838, quelques arrondissements, notamment dans le département du Nord, firent une tentative d'application des textes précités. Une loi du 4 avril 1838 sembla admettre une fois de plus la faculté pour les arrondissements de s'imposer (28), *mais sous réserve d'une délibération approbative du Conseil général de département.*

Cette loi particulière consacrait donc en réalité une modification, dans le sens restrictif à l'état de choses existant légalement. D'ailleurs, quelques jours après le vote de ce texte à la Chambre des Députés (1^{er} mars), celle-ci, discutant la loi sur les attributions des Conseils Généraux et d'arrondissement, rejetait, sur l'intervention du Ministre de l'Intérieur, M. de Montalivet, les deux articles suivants du projet :

« Le Conseil d'arrondissement délibère sur la part que l'arrondissement devrait supporter dans la dépense des travaux qui lui seraient utiles (art. 34). »

« Les contributions extraordinaires délibérées par le Conseil d'arrondissement en exécution de l'article précé-

(28) Loi du 4 avril 1838. Art. unique : « L'arrondissement de Lou-déac est autorisé, conformément à la demande que le Conseil de cet arrondissement en a faite dans sa session de 1837 et à la délibération approbative du Conseil Général des Côtes-du-Nord, à s'imposer extraordinairement pendant cinq années, à partir de 1839, deux centimes additionnels aux principal des quatre contributions directes. Le produit de cette imposition sera spécialement consacré à l'acquittement de la part contributive que ledit arrondissement s'est engagé à fournir pour la dépense d'établissement de la route royale n° 164 bis de Rennes à Brest. »

dent, ne peuvent être autorisées par la loi que si elles ont été votées par le Conseil Général (art. 35). »

On n'accepta donc même pas la mise en tutelle de l'arrondissement par le département au point de vue budgétaire. C'était en somme la suppression pure et simple — par omission — de ses attributions financières.

Depuis, la question n'a plus été soulevée au Parlement. Nous avons dit pourquoi nous ne saurions le regretter.

★★

Dès leur création, les Sous-Préfets, agents de confiance du Gouvernement, furent chargés de multiples besognes et reçurent de nombreuses attributions de détail. Le 1^{er} germinal de l'an VIII (22 mars 1800), un arrêté consulaire précise qu'ils feront dans leur arrondissement, si les municipalités de canton l'y ont laissée en souffrance, la répartition entre les communes « de la contribution personnelle, mobilière et somptuaire de l'an VIII ». Mesure transitoire, nécessitée par les circonstances. Le 6 germinal (27 mars), une loi les fait intervenir dans la désignation des jurés en matière criminelle; le 8, un arrêté rappelle à la gendarmerie qu'elle doit leur adresser régulièrement des comptes-rendus; le 1^{er} floréal (21 avril), ils sont chargés de proposer à l'administration supérieure les règlements locaux relatifs aux péages routiers; le 19, on les invite à nommer les répartiteurs (29); le même texte spécifie — sollicitude qui n'est peut-être pas sans arrière-pensée — qu'il leur incombe de préparer à l'avance les documents et objets sur lesquels les Conseils d'arrondissement doivent délibérer

(29) Art. 4 de l'arrêté des Consuls du 19 floréal. La matière est réglée aujourd'hui par l'art. 61 de la loi du 5 avril 1884.

et de leur en faire la remise le premier jour de leur session (30); le même jour, un autre arrêté réglemente leur rôle dans les nominations, prestations de serment et premières instructions à donner en matière d'état-civil, concernant les maires, adjoints et conseillers municipaux des communes rurales; peu après (31) est déterminé celui qu'ils sont appelés à jouer à l'occasion des réclamations en matière de contributions; l'arrêté du 27 prairial (16 juin 1800) indique leurs franchises en matière postale; textes nécessaires (32) pour mettre un peu d'ordre dans le fouillis antérieur et éviter les abus. L'arrêté du 16 thermidor (4 août 1800) leur confère la nomination des porteurs de contraintes, sous réserve de l'approbation préfectorale (33); les contraintes sont soumises par ce même texte à leur visa (34); on les fait

(30) Arrêté du 19 floréal an VIII (9 mai 1800) art. 5. Une obligation semblable incombe, bien entendu, au Préfet en ce qui concerne le Conseil général de département.

(31) Arrêté du 24 floréal an VIII (14 mai 1800).

(32) Remaniés fréquemment depuis et compliqués à plaisir. Cf. ordonnance du 17 novembre 1844; arrêté ministériel du 6 juillet 1859; circulaires du 1^{er} juillet 1861, du 22 octobre 1882 et du 28 octobre 1883; loi du 29 mars, décret du 16 avril et circ. int. du 8 juin 1889; loi du 15 février 1902; arrêté du 10 février et décret du 2 avril 1903.

(33) Arrêté contenant Règlement sur le recouvrement des contributions directes et l'exercice des contributions. On peut remarquer que l'art. 11 charge le Sous-Préfet, par application des pouvoirs d'ordre budgétaire qu'on lui reconnaissait dans les textes récents, de réimposer sur les rôles de l'année dans certains cas la somme manquant dans la caisse du percepteur insolvable.

(34) Art. 30. — Les receveurs particuliers décerneront dans leurs arrondissements respectifs, les contraintes contre les percepteurs et les contribuables en retard de se libérer. Les contraintes... ne pourront être mises à exécution qu'après avoir été visées par le Sous-Préfet de l'arrondissement.

Cf. Règlement sur les poursuites du 21 décembre 1839, art. 23.

même intervenir dans le paiement des indemnités de route aux militaires isolés (35), et, à cet effet, délivrer des mandats « sur le Receveur de la Sous-Préfecture » ; ils proposent au Préfet la répartition du produit des droits sur les spectacles entre les hôpitaux et les secours à domicile dans chaque commune (36), etc., etc... On trouve le Sous-Préfet nommément désigné dans de nombreux documents législatifs de l'époque et ceci ne saurait surprendre : tout, dans les départements, devait en principe reposer, en matière civile, sur l'administration préfectorale, merveilleux outil de gouvernement, aussi puissant que souple.

Quant aux Conseils d'arrondissement, leur rôle est clairement indiqué dans l'arrêté du 19 floréal an VIII (9 mai 1800), qui les convoque pour le 15 prairial (4 juin) suivant : « Exprimer leur opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement; donner leur avis motivé sur les demandes en décharge qui seront formées par les villes, bourgs ou villages; recevoir du Sous-Préfet ou du Préfet dans son *arrondissement*, quand il y aura lieu, le compte de l'emploi des centimes additionnels destinés aux dépenses de l'arrondissement. Ce premier travail terminé, « ils s'ajourneront à cinq jours après la session du Conseil général du département pour faire la répartition des contributions entre les villes, bourgs et villages ».

★★

En l'an IX, le rôle des Sous-Préfets dans la formation des listes d'éligibilité pour la notabilité communale et départementale (37) est précisé par la loi du 13 ventôse (4 mars

(35) Arrêté du 1^{er} fructidor an VIII (19 août 1800).

(36) Arrêté du 7 fructidor an VIII (25 août 1800).

(37) Loi du 13 ventôse an IX, art. 2 à 7, 10 à 16, 36, 39, 48, 49; 53, 56, 74 à 77, 81 à 83, 87.

1801) (38); celle du 29 les charge de l'installation des juges de paix (pratique supprimée par simple circulaire en 1821); l'arrêté du 13 brumaire (4 novembre 1800), leur confie la garde des étalons, poids et mesures, et celui du 29 prairial (18 juin 1801) les investit des fonctions de vérificateurs; la Convention (39) du 29 messidor (15 juillet) leur donne qualité pour autoriser les assemblées extraordinaires des consistoires des églises réformées.

Les années suivantes, on les voit qualifiés pour émettre un avis sur le vu duquel les Préfets peuvent, sans recourir à la décision du Conseil d'Etat, traduire devant les tribunaux les percepteurs des contributions, pour faits relatifs à leurs fonctions (40); ils sont spécialement chargés de l'organisation des écoles primaires et doivent rendre compte de leur état, une fois par mois, au Préfet (41); il leur appartient d'ordonner par provision, et sauf le recours au Préfet, ce que de droit pour faire cesser les dommages causés par les contraventions en matière de grande voirie (42); ils visent les certificats des maires constatant l'insolvabilité ou l'absence des redevables du Trésor public (43). Dans le courant de l'an XI, le zèle de l'administration préfectorale se devine aux délibérations des Conseils généraux et de nombreux Conseils municipaux (44), qui font au Gouvernement des

(38) La circulaire du 15 ventôse an IX les oblige à résider au chef-lieu de la circonscription qu'ils administrent.

(39) Articles organiques des cultes protestants. Titre II, art. 22.

(40) Arrêté du 10 floréal, an X (30 avril 1802).

(41) Loi du 11 floréal an X, art. 5.

(42) Loi du 29 floréal, art. 3 (Texte non abrogé mais inappliqué. Cf. L. COURCELLE, *Répertoire de Police*, tome I, p. 1264, col. I).

(43) Arrêté du 6 messidor an X (25 juin 1802).

(44) Et même d'arrondissement : délibération du 20 messidor des Conseils d'arrondissement d'Anvers, de Malines, de Turnhout (dé-

offres de contributions pour l'armement contre l'Angleterre.

A la même époque, une lourde tâche incombe à cette même administration, pour le recrutement de l'armée (45). Puis c'est l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, qui leur donne la présidence des bureaux d'administration des écoles secondaires communales; le décret du 7 floréal an XIII (27 avril 1805), qui les charge d'arrêter les comptes des receveurs des hospices et établissements de charité; le règlement du 12 floréal qui leur donne qualité pour diriger l'action des médecins des épidémies; le décret du 17 janvier 1806, de par lequel il leur incombe de vérifier et d'arrêter les listes des citoyens à inscrire sur les registres civiques; le décret du 26 août 1806 qui les nomme membres de droit des bureaux d'administration des Lycées. Le code d'instruction criminelle de 1808 déclare leurs fonctions incompatibles avec celles de juré (46). Diverses « Lettres » de cette époque portant création des dépôts de mendicité leur donnent le pouvoir, dans un certain nombre de départe-

partement des Deux-Néthes); du 25 messidor des Conseils d'arrondissement de St-Denis et Sceaux. On s'attachait d'ailleurs à développer le plus possible les moyens d'action et le prestige de la fonction. Nombre de Sous-Préfets furent désignés par actes du Sénat conservateur comme membres du Corps législatif.

(45) Arrêté du 29 fructidor relatif à la désignation des conscrits qui seront levés sur les classes de l'an XI et de l'an XII. Il va sans dire que les Sous-Préfets furent fréquemment appelés — hélas — à s'occuper de conscription.

(46) Cf. décret du 7 août 1848; loi du 4 juin 1853; décret du 14 octobre 1870.

La question est réglée aujourd'hui, toujours dans le même sens, par la loi du 21 novembre 1872, art. 3.

ments (47), d'y faire écrouer et retenir les mendiants; le règlement du 17 mai 1809 rend leur avis obligatoire pour les Préfets en matière de règlements et de tarifs d'octrois municipaux; la loi du 8 mars 1810 sur les expropriations pour cause d'utilité publique leur donne la présidence de la commission qui, après expiration du délai pendant lequel les plans sont mis à la disposition du public par le maire, se réunit au chef-lieu de l'arrondissement pour continuer l'enquête et émettre son avis (48); d'après la loi du 21 avril, ils autorisent l'exploitation des tourbières; le décret du 15 octobre les charge de donner, après avis du maire, les permissions nécessaires pour l'ouverture des établissements « qui répandent une odeur insalubre ou incommode », rangés dans la troisième classe (49); le Code pénal de 1810 leur interdit certains actes de commerce (50); le décret du 27 février 1811 affirme leur pouvoir et leur devoir de surveillance à l'égard des receveurs municipaux (51); le décret du

(47) Dans quelques Sous-Préfectures, ports de mer ou villes frontières, les pouvoirs de police que les Sous-Préfets pouvaient évidemment exercer, en cas d'urgence, comme délégués d'office du Préfet, se trouvaient singulièrement réduits par la présence de personnages importants, dits *Commissaires généraux* de police, qui avaient d'ailleurs le pas sur eux, aux termes du décret du 24 messidor an XII sur les préséances. V. le décret du 23 fructidor an XIII (10 septembre 1805) sur les Commissaires généraux de police et le décret du 25 mars 1811 sur l'organisation de la police de l'Empire, chap. III.

(48) Cf. lois du 7 juillet 1833, art. 8 et 9 et du 3 mai 1841, art. 8 à 10. V. également BLUZET, *op. cit.*, p. 383.

(49) Art. 1^{er}. Cf. ordonnance du 14 janvier 1815, art. 3. La nécessité de l'autorisation du Sous-Préfet a été supprimée par la loi du 17 décembre 1917.

(50) Art. 176.

(51) Ce texte n'a pas été abrogé ultérieurement mais il est tombé en désuétude. L'article 1324 de l'instruction générale du 20 juin

24 décembre 1811 sur l'organisation et le service d'état-major des places leur prescrit — en temps de paix — lorsque la garnison ne peut suffire au service ou reçoit un ordre de départ, de fournir au commandant d'armes les effectifs nécessaires pris sur la garde nationale ou municipale; le décret du 16 décembre 1811 sur la construction, la réparation et l'entretien des routes stipule qu'ils prononceront l'adjudication des cantons et devront exercer une surveillance spéciale sur le bon état des routes de leur arrondissement; le décret du 24 août 1812 décide que leur avis est obligatoire pour la fixation des traitements des receveurs municipaux des communes ayant dix mille francs ou plus de revenu. Bientôt, voici les heures sombres : à côté des opérations de recrutement, qui continuent, intensives (52), il faut organiser une garde nationale capable de défendre les côtes menacées. Chaque Sous-Préfecture des arrondissements intéressés établit, sur les données fournies par les listes communales, un contrôle général des gardes nationales (de vingt à soixante ans), et les Sous-Préfets participent activement à l'organisation prescrite. Une mission lourde et dangereuse leur incombe en 1814 : hâter la levée des conscrits, de concert avec les Préfets et les Maires, ou, par tous moyens, dans les départements occupés en totalité ou en partie par l'ennemi (53). Le 4 avril, l'arrêté de trahison du Gouvernement provisoire ordonnait le licenciement des conscrits et de toutes les levées en masse.

1859 donne un droit de surveillance aux Maires mais ne parle pas des Sous-Préfets.

(52) Cf. Sénatus Consulte du 3 avril 1813 et Décret du 3 avril; Sénatus Consultes du 24 août 1813, du 9 octobre, du 15 novembre,

(53) Décret du 26 mars 1814.

La question de l'arrondissement chef-lieu de Préfecture avait été résolue par la loi de Pluviôse : le Préfet devait l'administrer directement (54).

Mais la dilection de Napoléon pour son Conseil d'État devait conduire à un curieux envahissement des administrations par les « auditeurs ». Il fallait caser ces jeunes gens et l'on ne se fit pas faute de créer des organismes coûteux et inutiles, pour y parvenir. Créés par arrêté du 19 germinal an XI (9 avril 1803), près les Ministres et les Sections du Conseil d'État, au nombre modeste de seize, ils devaient, après un certain nombre d'années de service « remplir des places dans la carrière administrative et dans la carrière judiciaire ». Leur traitement était fixé à 2.000 fr.

Le 26 décembre 1809, un décret impérial fixe un minimum d'âge (20 ans !) et réclame la justification de ressources personnelles (6.000 fr. par an). Cette dernière obligation est caractéristique de l'esprit de l'institution ; on voulait bien, ensuite, leur imposer l'obtention d'un diplôme de licencié, dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 1810. Il devait y avoir, aux termes du décret 160 *auditeurs* en service ordinaire, à Paris, dont 40 attachés aux Sections du Conseil d'État ou aux Ministères de

(54) Tendance des administrés à s'adresser directement au Préfet, qui décide plutôt qu'au Sous-Préfet qui propose et dont, par suite la situation morale serait diminuée ; possibilité pour le Préfet de se renseigner sur la situation et les besoins de l'arrondissement où il réside aussi bien que pourrait le faire son subordonné ; économie réalisée par cette administration directe ; toutes ces raisons furent données par ROEDERER, qui n'eut pas de peine à démontrer leur justesse.

la Justice, des Finances, de l'Intérieur, des Cultes, de la Guerre, de la Marine, et 120 à diverses administrations parmi lesquels 12 au Ministère de la Police, 4 à la Préfecture de Police, 4 à la Préfecture de la Seine.

Mais, surtout, on plaçait auprès de chaque Préfet de département un Auditeur *ayant le titre et exerçant les fonctions de Sous-Préfet de l'arrondissement du chef-lieu*. Excellente occasion, d'ailleurs, de gaspillage : « Nous nous réservons, dit le texte, de statuer sur la portion des frais d'abonnement qui devra être affectée aux besoins des bureaux de la Sous-Préfecture. »

Et comme ces fils de bonne famille abondaient on multiplia les nombreux (55) fonctionnaires d'un pays hypertrophié par une absorption de territoires non digérés mais minutieusement organisés en Préfectures. On gratifia d'un second auditeur les Préfets des départements suivants : Aisne, Arno, Bouches-du-Rhône, Calvados, Charente-Inférieure, Côte-d'Or, Dyle, Escaut, Finistère, Haute-Garonne, Gênes, Gironde, Ille-et-Vilaine, Jemmapes, Loire-Inférieure, Lys, Manche, Meurthe, Mont-Tonnerre, Nord, Ourte, Pas-de-Calais, Pô, Puy-de-Dôme, Bas-Rhin, Rhône, Roer, Sarthe, Seine-Inférieure, Somme, Seine-et-Oise.

Nous sommes loin des salutaires initiatives du début du gouvernement de Bonaparte.

Ces auditeurs « dont le nombre — bien entendu — pourra être augmenté par des décrets spéciaux si le besoin (?) l'exige » seront « à la disposition du Préfet qui pourra leur confier les affaires qu'il jugera bon de faire instruire par eux et « les charger de remplacer provisoirement, en cas

(55) Nous sommes en 1811 et l'Empire est divisé en 132 départements.

de mort, de vacance, de congé ou de tout autre empêchement légitime, les Sous-Préfets du département ».

Le quart des Sous-Préfectures qui deviendraient vacantes devait, aux termes du décret, être réservé à ceux qui auraient été auditeurs près le Conseil d'État, pendant l'espace de deux ans au moins ou aux auditeurs qui auraient été pendant quatre ans en service auprès des Préfets.

En fait, les nominations directes d'auditeurs près le Conseil d'État comme Préfets, ne furent pas rares sous l'Empire.

Quinze mois plus tard, un nouvel ukase (56) fixait à 350 le nombre des auditeurs en service ordinaire. Ils étaient divisés en trois classes. Vingt auditeurs de 1^{re} classe, trente de 2^e classe, soixante-dix-huit de 3^e classe, étaient chargés de remplir les fonctions de Sous-Préfets d'arrondissement chef-lieu de Préfecture. En outre, trente-quatre auditeurs de 3^e classe restaient à la disposition des Préfets des départements énumérés plus haut, et des Préfets de Rome, de Zuyderzée et des Bouches de l'Elbe.

Les auditeurs Sous-Préfets d'arrondissement chef-lieu de Préfecture recevaient bien entendu le traitement de Sous-Préfet, sur les fonds des Préfectures.

C'était l'époque où le décret du 22 octobre 1811 réglant l'emploi des centimes additionnels affectés aux dépenses administratives et judiciaires des départements, un déficit étant prévu, disait simplement : « Ce déficit, s'il se réalise, lorsqu'il aura été légalement constaté, sera ajouté à celui de 1810 et il sera pris ultérieurement des mesures pour l'anéantir. »

Dans ce même décret, 491.400 fr. (57) étaient prévus pour

(56) Décret du 7 avril 1811.

(57) Auxquels il faut ajouter 424.000 fr. pour leurs traitements.

les abonnements (frais d'administration) des 128 Auditeurs Sous-Préfets des chefs-lieux de départements.

Le décret du 7 avril spécifiait que les auditeurs de 1^{re} classe en service ordinaire ou extraordinaire pourraient, après un an d'exercice, être nommés à des places de secrétaires généraux de Préfecture ou à des Sous-Préfectures d'arrondissements autres que l'arrondissement chef-lieu de département.

D'ailleurs, dans les 15 mois séparant le décret de 1809 de celui de 1811, six auditeurs avaient été nommés directement Préfets et l'usage se continua. Dans un seul décret, du 12 mars 1813, on en relève quatre exemples.

Secrétaire Général, Auditeurs Sous-Préfets ou non, Conseillers de Préfecture formaient au Préfet un état-major brillant... et coûteux : 3.000 à 6.000 fr. pour le Secrétaire Général, 3.000 à 4.000 pour l'Auditeur Sous-Préfet; 500 pour l'Auditeur attaché; 1.200 à 2.400 par Conseiller de Préfecture. Tels étaient les traitements. Il est vrai que ceux des Préfets avaient été fort relevés par le décret impérial du 11 juin 1810 sur la fixation des dépenses départementales. Alors que la loi de pluviôse les faisait varier de 8.000 à 24.000 fr. selon la population du chef-lieu de département (30.000 pour le Préfet de la Seine) le décret précité les rangeait en quatre classes, de 20.000 à 50.000 fr. (58) (Préfet de la Seine : 100.000). Les Sous-

Les fonds d'abonnement *de tous les autres Sous-Préfets* s'élevaient à 1.575.200 fr. et leurs traitements à 1.215.000 fr. Ces chiffres se passent de commentaires.

(58) Ils furent réduits, dès la Restauration. Cf. Ordonnances des 15 mai 1822, 26 février 1823, 30 août 1826, 23 septembre 1829, puis des 28 décembre 1830, 1^{er} mai 1832. En 1848 ils étaient redevenus à peu près les mêmes qu'en l'an VIII (arrêté du 15 novembre 1848).

Préfets continuaient à recevoir les 3.000 et 4.000 fr., selon l'importance du chef-lieu d'arrondissement, que leur avait alloués la loi de pluviôse (59).

★★

En somme, le système administratif de l'an VIII avait, sous l'Empire, bien fonctionné. Cette mécanique compliquée, aux rouages parfois parasites, avait pu grincer mais elle avait marché. C'est que l'impulsion venue d'en haut était énergique.

Il y a deux méthodes possibles : ou bien faire appel à la conscience des administrateurs, à leur sentiment du devoir, en leur laissant une certaine autonomie, de principe ou de fait, ou bien les contrôler étroitement. La première, inaugurée par les Constituants, fit faillite, nous l'avons vu. L'autre donna au Pays une vie aussi normale que le permettaient les circonstances. Il en est une troisième, que la Convention appliqua puis subit : instituer la tyrannie d'en bas.

Les réformateurs qui, fatigués de la seconde préconisent la première, deviendraient peut-être prudents s'ils se souvenaient — ou apprenaient — qu'elle fut suivie de la troisième.

A cette époque le pouvoir central exigeait de ses subordonnés de l'activité — et non de l'activité verbale —. La Révolution avait développé une maladie sociale grave : la

(59) Ils touchaient en outre des frais d'abonnement parfois assez importants pour l'époque. Lors de la réunion de la Hollande à l'Empire, le décret du 18 octobre 1810 créa à Amsterdam, La Haye, Zwoll, Arnheim, Leuwarde, Gronnigue, des Sous-Préfets au traitement de 500 fr., mais recevant des fonds d'abonnement de 4.000 à 6.000 fr.

royauté admise des péroreurs. Certains administrateurs issus de Pluviôse donnèrent dans ce travers. Un rappel à l'ordre leur apprit qu'ils devaient « se borner à exécuter » (60).

Mais Bonaparte ne sut pas se contenter d'être le chef d'un Gouvernement fort. Il tomba dans le travers des grands conquérants : il voulut voir dans ses concitoyens des sujets, dans ses fonctionnaires des domestiques et à force de vouloir discipliner le dévouement, il réglementa le servilisme.

(60) Instruction du 6 floréal aux Préfets : « Je vois avec peine, dit le Ministre de l'Intérieur, que quelques-uns d'entre vous, dans des intentions louables sans doute, s'occupent du soin d'interpréter les lois; qu'ils parlent aux administrés par des circulaires, des placards; qu'ils remplissent les journaux du récit de leurs œuvres. Ce n'est pas ainsi que le Gouvernement désire qu'on administre; il connaîtra par des résultats positifs et réels ceux d'entre vous qui sont les plus dignes de sa confiance. Suivez l'exemple qu'il vous donne, il fait des actes et non des écrits, il gouverne, mais il parle peu. »

CHAPITRE VI

D'un Empire à l'Autre

Le 22 avril 1814, le « Comte d'Artois, Lieutenant Général du Royaume en attendant Louis XVIII, décrète l'envoi en province de Commissaires extraordinaires, munis de pouvoirs étendus, ayant notamment qualité pour « requérir toutes les autorités civiles et militaires, et même leur donner des ordres auxquels tous fonctionnaires ou agents publics seront tenus de déférer ».

Ces commissaires extraordinaires pouvaient, selon l'attitude qu'auraient eue les dépositaires ou agents de l'autorité publique, prononcer leur suspension et les remplacer provisoirement. Une série de décrets du même Lieutenant Général nomma des Préfets dans les départements où les titulaires étaient « autorisés à cesser leurs fonctions » (1). Peu après, les administrateurs départementaux se virent chargés de la mission, pas toujours aisée, de s'opposer aux réquisitions faites directement par les troupes alliées (2). Nous voyons ensuite les Sous-Préfets occupés à ces besognes de détail et de paperasserie d'où sortira le règne de M. Le-bureau. C'est ainsi que les bons remis aux particuliers pour fournitures de réquisitions en 1813 et 1814 étant admis pour le paiement des impôts, on exige non seulement leur certification par le Maire, mais leur visa par le Sous-Préfet bien

(1) Certains d'ailleurs furent révoqués sans emploi de cette politesse raffinée et un tantinet vieillotte; la démission de quelques autres fut acceptée.

(2) Ordonnance royale du 5 mai 1814.

incapable d'un contrôle sérieux (3); la loi du 24 décembre 1814 sur les tabacs les désigne pour recevoir les déclarations de culture.

★★

Pendant que se poursuit, après le retour de l'Ile d'Elbe, le jeu devenu classique en de moindres conjonctures des exécutions et promotions des Préfets (4), l'Empereur, reprenant l'idée du Comte d'Artois, décide l'envoi hors de Paris de *commissaires extraordinaires* véritables *missi domini* (5) faisant cesser dès leur arrivée les fonctions des Sous-Préfets, Maires, Adjoints, Conseillers municipaux, Officiers et Commandants des gardes nationales, procédant sur le champ, d'après les propositions des nouveaux Sous-Préfets, à leur remplacement, installant les nouveaux fonctionnaires, recevant leur serment, ayant également pouvoir de renouveler les Conseils Généraux, d'arrondissement, de remplacer les fonctionnaires et employés des différentes régies et administrations absents de leurs postes « ou qui ne pourraient continuer à les occuper ».

(3) Arrêt du Conseil d'Etat du 13 juin 1814.

(4) A ce moment disparaissent les *Commissaires généraux* de police (v. ci-dessus, p. 95, note 47), qui avaient fort gêné quelques Sous-Préfets de ports de mer ou villes frontières, mais qui sont remplacés par sept *lieutenants de police* dont les secteurs couvraient tout le territoire (décret du 28 mars 1815). Personnages puissants. Le 4 mai ils étaient 8, 10 le 17, 11 le 19, 12 le 25. On peut se demander combien ils eussent été sans Waterloo.

(5) Décret impérial du 20 avril 1815. On voit également le Gouvernement s'exercer à un jeu de raquette assez puéril. La Sous-Préfecture d'Hazebrouck transférée par Napoléon à Cassel le 1^{er} décembre 1813 est remplacée à Hazebrouck par Louis XVIII le 8 juillet 1814. Napoléon la rétablit à Cassel le 21 avril 1815. On n'eut pas le temps de faire le déménagement ce qui en évita un quatrième.



Louis XVIII, revenu, décide par ordonnance du 7 juillet, que « les fonctionnaires de l'ordre administratif (et autres) qui étaient en activité avant sa fuite reprendront leurs fonctions. Bientôt une mesure de bon sens est prise : les Sous-Préfectures des chefs-lieux d'arrondissement sont supprimées et leur administration est réunie à celle des Préfectures (6).

La loi sur les finances du 28 avril 1816 (7) décide que les Sous-Préfets ordonneront la destruction des tabacs plantés en contravention; l'ordonnance du 23 décembre les charge, prévenus par les ingénieurs, d'ordonner la fermeture des « barrières de dégel » (8); celle du 24 juillet 1816 leur permet d'autoriser les gardes-champêtres et gardes forestiers à porter un fusil de guerre (9); celle du 26 mars 1817 dit qu'ils

(6) Ordonnance du 20 décembre 1815, qui ajoute sagement : « Cette réunion ne pourra donner lieu à aucune augmentation des frais de bureau des Préfets. »

(7) Cette loi très importante fut complétée en matière de culture des tabacs par celle du 12 février 1835. Elle rend obligatoire l'avis du Sous-Préfet : 1° en matière de *droits d'entrée sur les boissons*, sur les contestations auxquelles peut donner lieu l'assujettissement d'une commune ou son classement dans les diverses catégories de communes assujetties, les classes de tarif étant fonction de la population agglomérée (art. 22); 2° en cas de contestations entre les employés de la régie et les débitants relativement à l'exactitude de la déclaration des prix de vente, s'il y a recours porté devant le Conseil de Préfecture (art. 49); 3° en cas d'extension de l'exercice à certains voisins des débitants (art. 64).

(8) V. décret du 10 août 1852, art. 7 qui a été lui-même rapporté par l'art 1^{er} du décret du 29 août 1863. Cf. décret du 27 mai 1921, art. 15.

(9) Elle a encore aujourd'hui un intérêt théorique en ce qui concerne les gardes-champêtres, qu'il serait d'ailleurs dangereux de munir d'armes à trop longue portée.

assisteront aux séances des Conseils d'arrondissement avec voix consultative; nous passons sur les fonctions que leur confèrent les instructions du 12 août et du 21 octobre 1818 en matière de recrutement et l'ordonnance du 30 septembre relative à l'organisation, la direction et l'inspection de la garde nationale; par l'ordonnance du 19 avril 1819, ils deviennent présidents des commissions de surveillance des prisons; celle du 4 février 1820, confirme la compétence qu'ils tenaient déjà d'un décret impérial du 28 août 1808 pour recevoir les déclarations des propriétaires et entrepreneurs de voitures publiques allant à destination fixe et faire visiter ces voitures avant leur mise en circulation (10); la loi du 29 juin 1820 les rend inéligibles (11) comme députés « par les collègues d'arrondissements électoraux qui comprennent la totalité ou une partie des électeurs de l'arrondissement de leur sous-préfecture »; le 1^{er} août, les secrétaires généraux de Préfecture, qu'une ordonnance du 9 avril 1817 avait supprimés, sont rétablis et à cette occasion il est spécifié qu'ils « pourront » avec l'autorisation du Ministre de l'Intérieur et sous la direction des Préfets être chargés de l'administration de l'arrondissement chef-lieu, système critiquable, mais qui ne fut point généralement

(10) Après quoi c'était au Préfet qu'il appartenait d'accorder ou de refuser l'autorisation de mise en circulation. Cf. Ordonnances du 27 septembre 1827 et du 16 juillet 1828, la loi du 30 mai 1851, le décret du 10 août 1852. Celui du 13 avril 1861 rendit le Sous-Préfet compétent pour la délivrance de l'autorisation. L'art. 39 du décret du 27 mai 1921 (Code de la route) a établi la nécessité d'une autorisation du Préfet.

(11) Leurs fonctions étaient déjà incompatibles, évidemment avec toutes fonctions judiciaires (loi du 24 vendémiaire, an III); elles le sont de même avec celles de juré (art. 383 du Code d'instruction criminelle de 1808. Cf. Loi du 21 novembre 1872).

appliqué; le règlement du 29 octobre 1820 permet au Sous-Préfet de requérir de l'officier commandant la gendarmerie de l'arrondissement, le rassemblement de plusieurs brigades, à charge de rendre compte; une ordonnance du 29 mars 1821 régleme le remplacement des Préfets, Secrétaires Généraux ou Sous-Préfets pendant leurs absences. Pour ces derniers, le Préfet pourvoit à leur remplacement, en désignant un fonctionnaire de l'ordre administratif, pris dans l'arrondissement ou, à son défaut, un Conseiller de Préfecture.

La loi du budget du 1^{er} mai cherche à s'opposer à la tendance qu'ont les administrateurs d'épuiser les fonds mis à leur disposition, pour éviter des réductions ultérieures, et spécifie que les crédits accordés pour frais de bureau dans les Préfectures et Sous-Préfectures ne seront que limitatifs. Pour les Sous-Préfectures, le compte annuel de la dépense sera rendu au Conseil d'arrondissement (12). D'après l'ordonnance du 15 mai suivant, les frais d'administration des Sous-Préfets doivent être donnés en deux parts égales; une sous la dénomination spéciale de *frais de bureaux* destinés à payer les employés et gens de service dont ils se composent, l'autre, sous la dénomination de *dépenses matérielles* affectée aux frais de tournée, aux impressions, aux fournitures diverses et autres objets classés dans l'abonnement (13). En outre les Préfets, Sous-Préfets et Secrétaires

(12) On admettait encore — théoriquement — la personnalité morale de l'arrondissement. V. ci-dessus, p. 82, 85 et suivantes. Les délibérations réglant ces comptes ne devaient d'ailleurs être définitives qu'après leur approbation par le Ministre de l'Intérieur (art. 20).

(13) Les Préfets étaient soumis à des mesures analogues. Mais dans les Préfectures les frais de bureaux comprenaient les deux tiers de l'abonnement et les dépenses matérielles un tiers.

Généraux en congé n'ont droit qu'à la moitié de leur traitement, à moins que ces congés n'aient été accordés pour des raisons de service (14). Dans l'ordonnance du 23 avril 1823, sur la comptabilité des communes, nous retrouvons des dispositions qui reconnaissent aux Sous-Préfets des pouvoirs en matière budgétaire : les comptes des receveurs de celles dont les revenus ne s'élèvent pas à 100 fr. seront arrêtés par les Sous-Préfets qui auront aussi le règlement définitif des budgets des mêmes communes.

★★

De simples mesures de détail avaient, sous Louis XVIII, concerné les Sous-Préfets. Sous Charles X il en fut de même. Une circulaire du 28 août 1825 leur confie la direction des enquêtes d'intérêt communal et la nomination du commissaire-enquêteur; l'ordonnance du 18 décembre les confirme dans leurs fonctions de surveillance sur l'uniformité et la légalité des poids et mesures répandus dans le commerce; celle du 19 novembre 1825 précisa leurs attributions de contrôle vis-à-vis des comptables des finances; celle du 1^{er} août 1827 leur donna la présidence des adjudications des coupes de bois dans les forêts de l'État (15); celle du 10 mai 1829 la présidence des adjudications de travaux de l'État n'excédant pas une certaine importance; une ordonnance du

(14) Comme il se trouve toujours des rédacteurs épris de pitié pour ces malheureux abus qu'on veut anéantir, le texte ajoute : « Ou pour toute autre cause qui autorise la rédaction ou l'abandon de la retenue ». Un fonds commun des sommes restées libres par suite de ces réductions temporaires des traitements devait servir à donner des indemnités à ceux qui auraient remplacé les titulaires pendant les congés ou rempli des intérim en cas de vacance, ou encore « aux titulaires eux-mêmes, pour travaux et dépenses extraordinaires ».

(15) Cf. Code forestier, art. 100.

10 juin suivant les appela à suppléer d'office les sous-intendants militaires dans les chefs-lieux d'arrondissement qui n'étaient pas place de guerre.

C'est toutefois sous le Gouvernement de Charles X que se situe la première attaque sérieuse contre les Sous-Préfectures, attaque indirecte puisque ceux qui la conduisaient prétendaient ne viser que le Conseil d'arrondissement. Depuis la loi de pluviôse, c'était au Gouvernement et aux Préfets qu'appartenait la nomination des Conseillers généraux, d'arrondissement, municipaux (16), Maires et Adjoints. Le Ministère Martignac présenta le 9 février 1829 un projet de loi relatif à l'organisation des Conseils d'arrondissement et de département. En ce qui concerne les Conseillers d'arrondissement, ils devaient être désignés par des assemblées de canton composées des contribuables les plus imposés et de délégués des conseils municipaux. Le principe de l'élection devait s'appliquer également aux Conseillers généraux et, d'après un autre projet présenté en même temps, aux Conseillers municipaux. La discussion se déroula dans une atmosphère de bataille (17). Le Gouvernement, mis en échec sur la question de la priorité pour le projet sur les communes, vit ensuite votée, le 8 avril, par une coalition tacite de la gauche et de l'extrême droite, la suppression des Conseils d'arrondissement qu'on prétendait inutiles (18) mais

(16) Un Sénatus consulte du 16 thermidor, an X, avait bien décidé l'élection des Conseillers municipaux par les assemblées de canton, mais il n'avait point été appliqué.

(17) Cf. R. VIVIANI, *La Restauration*. Tome VII de l'*Histoire Socialiste* de J. JAURÈS, p. 230.

(18) Discours du Général SÉBASTIANI, rapporteur : « ...Ces Conseils ne votent pas d'impôts, ne font point de dépenses, n'arrêtent point de comptes... ne s'occupent que de fort peu de choses et ne décident de rien... »

à travers lesquels la gauche cherchait en fait à atteindre l'Administration préfectorale (19). Le Gouvernement retira les projets et les Conseils d'arrondissement furent, par suite, régulièrement convoqués pour leur session annuelle par l'Ordonnance du 22 juillet suivant.

★★

De nombreuses exécutions, remplacements, réintégrations de Préfets ou Sous-Préfets (20), sur la proposition de Guizot, Commissaire provisoire au département de l'Intérieur,

Le même rapporteur se défendait de vouloir la suppression des Sous-Préfectures : « La suppression des Conseils, loin d'ébranler l'existence des Sous-Préfectures, ne servira qu'à en démontrer mieux l'utilité, l'indispensable nécessité. Nous avons agrandi la sphère d'activité des Sous-Préfets par les dispositions que nous avons ajoutées au projet de loi. Chargés de vérifier, d'arrêter les listes des assemblées cantonales, de recevoir les réclamations qui pourraient s'élever sur leur confection, ils deviennent une partie essentielle du système que nous avons conçu. La Commission n'attaque point l'arrondissement comme division du territoire, comme siège d'une Sous-Préfecture, d'un Tribunal. La proposition de supprimer les Conseils est plutôt un abandon fait au pouvoir qu'un empiètement sur lui. »

(19) Cf. S. CHARLETY, *La Restauration*. Tome IV de *l'Histoire de France contemporaine* de LAVISSE, p. 342 et 343.

(20) Cf. Ordonnances des 5, 10, 12, 13, 14, 16, 19, 20, 23 août 1830. L'importance du rôle politique qu'avait joué l'administration préfectorale sous la Restauration ressort de la discussion rappelée plus haut qui eut lieu à la Chambre des Députés sur la priorité en faveur du projet de loi de 1829, concernant l'administration départementale, alors que le Gouvernement voulait faire d'abord discuter le projet sur les communes. Le Député MAUGUIN exposa qu'en constituant des Conseils Généraux doués de pouvoirs réels on « aurait » les Préfets et par les Préfets, les Maires et les Conseillers municipaux. « Voilà ce que l'on veut, s'écria-t-on à droite, c'est le changement des Préfets! — Nous en convenons tous, répartit MAUGUIN, il n'y a rien à cacher. »

— puis Ministre — par le Lieutenant Général du Royaume — bientôt le Roi — et la vie administrative continue sous Louis-Philippe, après la Révolution de 1830, comme elle avait continué en 1814 et 1815, après des changements plus radicaux.

La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale stipule dans son article 18 que les Sous-Préfets ne peuvent être membres des Conseils municipaux; dans son article 24, qu'ils prescrivent la convocation extraordinaire du Conseil municipal ou l'autorisent sur la demande du Maire toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent; celle du 22 mars rappelle que les gardes nationales sont placées sous leur autorité; celle du 10 avril confirme leur mission de disperser les attroupements; celle du 19 sur les élections à la Chambre des Députés précise leur rôle pour la formation des listes électorales et proclame l'incompatibilité entre leurs fonctions et celles de député; la loi du 21 mars 1832 sur le recrutement de l'Armée régla minutieusement la procédure du tirage au sort que présidait le Sous-Préfet (21); celle du 24 avril 1833 les chargea de viser les récépissés délivrés par les receveurs particuliers aux créanciers de l'État (22).

(21) V. aussi l'ordonnance du 16 juin 1832 (d'intérêt historique) sur les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures chargeant le Sous-Préfet de convoquer et présider l'Assemblée électorale. Pour les Chambres de commerce, cf. arrêté du 19 juin 1848 et décret du 3 septembre 1851. Les textes aujourd'hui en vigueur sont les lois du 9 avril 1898 et du 19 février 1908. Pour les Chambres consultatives des arts et manufactures, v. une autre ordonnance du 16 juin 1832, un autre arrêté du 19 juin 1848, et, pour la législation actuelle, les deux lois de 1898 et 1908.

(22) Art. 1^{er}, § 2. La loi du 24 décembre 1896 abrogea celle du 24 avril 1833. La circulaire du 5 janvier 1897 maintint toutefois le

Le retrait du projet de loi de 1829 avait laissé en suspens la question du Conseil d'arrondissement. Elle fut reprise par le dépôt d'un nouveau projet le 15 septembre 1831 (23) qui aboutit à la loi du 22 juin 1833 sur l'organisation des Conseils Généraux de département et des Conseils d'arrondissement. Cette loi, confirme le principe de l'existence, dans chaque arrondissement, d'un Conseil, composé d'autant de membres que l'arrondissement a de cantons, sans que le nombre des Conseillers puisse être au-dessous de neuf. Elle pose quelques règles très sages : nul ne peut être membre de plusieurs Conseils d'arrondissement, ni d'un Conseil d'arrondissement et d'un Conseil Général. Elle fixe à six ans la durée du mandat des Conseillers, renouvelés par moitié tous les trois ans. Les Conseils d'arrondissement ne peuvent se réunir s'ils n'ont été convoqués par le Préfet, en vertu d'une ordonnance du Roi (24) qui détermine l'époque et la durée de la session. Elle fixe les règles de la formation du bureau (25), et ratifie le droit pour le Sous-Préfet d'assister aux délibérations. Elle institue pour les Conseils gé-

visa pour les emprunts d'État. Mais cette pratique disparut au cours de la Grande Guerre, qui fut l'occasion de nombreux et très grands emprunts. La circulaire des finances du 9 novembre 1915 opéra cette suppression, qui aurait dû résulter d'office de la loi de 1896.

(23) Cf. BLUZET, Les attributions des Sous-Préfets, p. 83.

(24) Aujourd'hui un décret.

(25) Article 27. Au jour indiqué pour la réunion d'un Conseil d'arrondissement, le Sous-Préfet donne lecture de l'ordonnance du Roi et déclare que la session est ouverte. Le Conseil, formé sous la présidence du doyen d'âge, la plus jeune faisant fonctions de secrétaire, nommera, au scrutin et à la majorité absolue des voix, son président et son secrétaire. Le Sous-Préfet a entrée au Conseil d'arrondissement, il est entendu quand il le demande, et assiste aux délibérations.

néraux (26) une réglementation qu'elle déclare régir également les Conseils d'arrondissement (27) et dont certaines dispositions essentielles, la non publicité des séances et l'interdiction de correspondre avec d'autres assemblées du même ordre ne sont restées applicables qu'à ces derniers (28).

(26) Articles 13 à 19.

(27) Article 28.

(28) Art. 13. Les séances du Conseil général ne sont pas publiques; il ne peut délibérer que si la moitié plus un des Conseillers sont présents; les votes sont recueillis au scrutin secret toutes les fois que quatre des Conseillers présents le réclament.

Art. 14. — Tout acte ou toute délibération d'un Conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet. La nullité sera prononcée par une ordonnance du Roi.

Art. 15. — Toute délibération prise hors de la réunion légale du Conseil général est nulle de droit. Le Préfet, par un arrêté pris en Conseil de Préfecture déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement et transmet son arrêté au Procureur général du ressort pour l'exécution des lois et l'application, s'il y a lieu, des peines déterminées par l'article 258 du Code Pénal. En cas de condamnation, les membres condamnés sont exclus du Conseil et inéligibles aux Conseils de département et d'arrondissement pendant les trois années qui suivront la condamnation.

Art. 16. — Il est interdit à tout Conseil général de se mettre en correspondance avec un ou plusieurs Conseils d'arrondissement ou de département. En cas d'infraction à cette disposition le Conseil général sera suspendu par le Préfet en attendant que le Roi ait statué.

Art. 17. — Il est interdit à tout Conseil général de faire ou de publier aucune proclamation ou adresse. En cas d'infraction à cette disposition, le Préfet déclarera par arrêté que la session du Conseil général est suspendue; il sera statué définitivement par ordonnance royale.

Art. 18. — Dans les cas prévus aux deux articles précédents, le Préfet transmettra son arrêté au Procureur général du ressort pour

La loi du 28 juin 1833 (29) donne au Sous-Préfet la présidence des Comités d'arrondissement chargés de surveiller et d'encourager l'instruction primaire. Celle du 7 juillet sur l'expropriation pour cause d'utilité publique le chargea de convoquer le jury et les parties, après entente avec le magistrat directeur (30); celle du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux leur confie le soin de nommer les experts de l'administration pour le règlement de diverses indemnités en matière de voirie (31); la loi du 18 juillet 1837 sur l'admi-

l'exécution des lois et l'application s'il y a lieu des peines déterminées par l'article 123 du Code pénal.

La loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux a bien abrogé les titres I et II de la loi du 22 juin 1833, mais cette abrogation ne vise pas les conseils d'arrondissement, l'article 28 étant maintenu, les articles ci-dessus sont donc encore en vigueur.

Les articles 15 et 17 ne sont jamais appliqués dans la pratique. Cf. Louis COURCELLES. *Répertoire de police*, t. I, p. 1, 270 et 1271.

Sur la publicité des séances, cf. HAURIOU, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 10^e édition, p. 173.

(29) Elle n'a plus qu'un intérêt historique de même que la loi du 11 janvier 1850 qui la complète.

(30) Depuis la loi du 6 novembre 1918, c'est le Préfet qui fait cette convocation.

(31) Art. 15. Les arrêtés portant reconnaissance et fixation de la largeur d'un chemin vicinal attribuent définitivement au chemin le sol compris dans les limites qu'ils déterminent. Le droit des propriétaires riverains se résout en une indemnité qui sera réglée à l'amiable ou par le juge de paix du canton, sur le rapport d'experts nommés conformément à l'art. 17.

Art. 17. — Les extractions de matériaux, les dépôts ou enlèvement de terre, les occupations temporaires de terrains seront autorisés par arrêtés du Préfet. Si l'indemnité ne peut être fixée à l'amiable, elle sera réglée par le Conseil de Préfecture sur le rapport d'experts nommés l'un par le Sous-Préfet et l'autre par le propriétaire.

La loi du 22 juillet sur la procédure devant les Conseils de Préfecture n'a modifié l'art. 17 qu'en ce qui concerne les litiges soumis

nistration municipale leur attribue le droit d'agréer et de commissionner les gardes-champêtres (32). D'après ce même texte les arrêtés pris par les Maires doivent être adressés aux Sous-Préfets. Le Préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution; ceux qui portent règlement permanent ne seront exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés donnés par le Sous-Préfet (33).

Les attributions des Conseils d'arrondissement furent précisées par la loi du 10 mai 1838 (34). Nous avons indiqué plus haut l'importance de ce texte qui a consacré (35) la salutaire déchéance de l'arrondissement au point de vue financier. Les raisons que donna, au cours de la discussion, le Ministre de l'Intérieur, M. de Montalivet, sont fort mau-

aux Conseils de Préfecture et non ceux qui compètent au juge de paix (Cass. 4 mars 1901, D. P. 1902, I, 95).

(32) Art. 13. Les gardes-champêtres furent nommés par le Préfet à partir de 1852 (décret du 25 mars, art. 25, n° 21). Mais la loi du 5 avril 1884 (art. 102), revint au régime de la loi de 1837.

(33) Art. 11. Aujourd'hui, art. 95 de la loi du 5 avril 1884. En pratique, la formalité de la délivrance des récépissés n'est à peu près jamais observée.

Cf. également les articles 18 et 20 (remplacés par l'art. 62 de la loi de 1884).

(34) Loi sur les attributions des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement, art. 39 à 47.

(35) Cf. l'article 42 qui ne saurait guère se concilier avec la théorie de l'arrondissement propriétaire. De même l'art. 12 qui met notamment à la charge du budget départemental le loyer, s'il y a lieu, des hôtels de Sous-Préfectures, ameublement *des bureaux* et son entretien. Il ne restait ainsi à la charge des Sous-Préfets que l'ameublement de leur habitation, alors que jusqu'en 1838 les Sous-Préfectures n'occasionnaient au budget départemental qu'une dépense *facultative* et que nombre de Sous-Préfets en payaient le loyer. C'est le décret du 28 mars 1852 qui, exagérant en sens inverse, a fait bénéficier les Sous-Préfets de la gratuité du logement.

vaies (36); une seule aurait suffi : les coffres, comme les bassins, se vident d'autant plus rapidement qu'on y puise plus nombreux. La justification des dépenses réside dans l'intérêt du public. Celui-ci est d'ordre local, régional ou national. La commune a la charge du premier. Si elle s'en acquitte mal, parce que souvent trop petite et manquant de matière imposable, d'autres fois parce que trop puissante au contraire pour qu'il ne soit pas dangereux de la laisser livrée, sous couleur de respecter les « libertés communales » aux expériences ou aux caprices des partis, une réforme peut être envisagée. Mais pour l'organisation des intérêts locaux le cadre de l'arrondissement est évidemment trop grand. Il est trop petit pour l'organisation des intérêts régionaux, que le département ne contient déjà plus que difficilement.

Le législateur de 1838 ne fit d'ailleurs pas une œuvre purement négative; la loi du 10 mai a fort utilement précisé et condensé en un texte clair les attributions maintenues aux Conseils d'arrondissement (37).

(36) Ex. : « Nous avons reconnu qu'on avait constitué le département propriétaire, qu'il arrivait à avoir des propriétés privées, et la conséquence de ce fait nous a obligés d'introduire dans la loi des dispositions spéciales. Eh bien, si vous vous laissez aller à cette tendance, vous arriverez au même résultat pour les arrondissements. Alors, au lieu d'avoir en France 86 personnes civiles, vous auriez 277 personnes civiles de plus, et c'est précisément parce que nous avons voulu éviter cela, parce que nous avons été frappés de tout ce qui a été dit contre les départements comme personnes civiles, que nous avons été amenés à abandonner notre paragraphe. »

Comme le dit avec juste raison, dans son ouvrage précité, M. BLUZET, on l'eût bien surpris sans doute, et inquiété bien davantage, en lui faisant remarquer qu'il en oubliait 37.000, les 37.000 communes de France.

(37) Art. 39. La session ordinaire du Conseil d'arrondissement

Dans son article 4 la loi du 30 juin 1838 sur les aliénés s'exprime ainsi : « Le Préfet et les personnes *spécialement déléguées à cet effet par lui...* sont chargés de visiter les

se divise en deux parties : la première précède et la seconde suit la session du Conseil général.

Art. 40. — Dans la première partie de sa session, le Conseil d'arrondissement délibère sur les réclamations auxquelles donnerait lieu la fixation du contingent de l'arrondissement dans les contributions directes. Il délibère également sur les demandes en réduction de contributions formées par les communes.

Art. 41. — Le Conseil d'arrondissement donne son avis : 1° sur les changements proposés à la circonscription du territoire de l'arrondissement, des cantons et des communes, et à la désignation de leurs chefs-lieux; 2° sur le classement et la direction des chemins vicinaux de la grande communication; 3° sur l'établissement et la suppression, ou le changement des foires et des marchés (Abrogé par l'art. 11 § 2, l. 24 juillet 1867); 4° sur les réclamations élevées au sujet de la part contributive des communes respectives dans les travaux intéressant à la fois plusieurs communes, ou les communes et le département; 5° et généralement sur tous les objets sur lesquels il est appelé à donner son avis en vertu des lois et règlements, ou sur lesquels il serait consulté par l'administration.

Art. 42. — Le Conseil d'arrondissement peut donner son avis : 1° sur les travaux de routes, de navigation et autres objets d'utilité publique qui intéressent l'arrondissement; 2° sur le classement et la direction des routes départementales qui intéressent l'arrondissement; 3° sur les acquisitions, aliénations, échanges, constructions et reconstructions des édifices et bâtiments destinés à la Sous-Préfecture, au Tribunal de première instance, à la maison d'arrêt ou à d'autres services publics spéciaux à l'arrondissement, ainsi que sur les changements de destination de ces édifices; 4° et généralement sur tous les objets sur lesquels le Conseil général est appelé à délibérer, en tant qu'ils intéressent l'arrondissement.

Art. 43. — Le Préfet communique au Conseil d'arrondissement le compte de l'emploi des fonds de non valeurs en ce qui concerne l'arrondissement.

établissements publics ou privés consacrés aux aliénés. » Il a été généralement admis que les Sous-Préfets, délégués naturels et permanents du Préfet, tenaient de ce texte des pouvoirs de surveillance qu'ils ont souvent une fâcheuse tendance à négliger. L'article 8 prescrit, en outre, l'envoi dans les 24 heures au Sous-Préfet, dans les communes chefs-lieux d'arrondissement, des bulletins d'entrée et des certificats médicaux.

L'ordonnance du 18 décembre 1839 portant règlement sur les établissements publics et privés consacrés aux aliénés leur donne d'ailleurs qualité pour convoquer les commissions de surveillance toutes les fois que les besoins du service l'exigent.

Une ordonnance du 17 avril 1839 réorganisant le service de la vérification des poids et mesures le laissait expressé-

Art. 44. — Le Conseil d'arrondissement peut adresser directement au Préfet, par l'intermédiaire de son président, son opinion sur l'état et les besoins des différents services publics, en ce qui touche l'arrondissement.

Art. 45. — Dans la seconde partie de sa session, le Conseil d'arrondissement répartit entre les communes les contributions directes.

Art. 46. — Le Conseil d'arrondissement est tenu de se conformer dans la répartition de l'impôt, aux décisions rendues par le Conseil général sur les réclamations des communes. Faute par le Conseil d'arrondissement de s'y être conformé, le Préfet, en Conseil de Préfecture, établit la répartition, d'après lesdites décisions. En ce cas, la somme dont la contribution de la somme déchargée se trouve réduite est répartie, au centime le franc, sur toutes les autres communes de l'arrondissement.

Art. 47. — Si le Conseil d'arrondissement ne se réunissait pas, ou s'il se séparait sans avoir arrêté la répartition des contributions directes, les mandements des contingents assignés à chaque commune seraient délivrés par le Préfet, d'après les bases de la répartition précédente, sauf les modifications à apporter dans le contingent en exécution des lois.

ment sous la surveillance des Préfets et Sous-Préfets. Le règlement du 24 décembre de la même année qualifie ces derniers pour intervenir avec des pouvoirs propres dans les poursuites en matière de contributions directes; l'instruction du 17 juin 1840 donne aux Sous-Préfets diverses attributions en matière de finances (38); d'après les dispositions de la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers, les Sous-Préfets devaient commissionner les médecins par lesquels les inspecteurs pouvaient se faire accompagner (39); la loi du 31 mai 1841 les confirme dans la présidence de la Commission d'enquête parcellaire (40) et dans leur mission de convoquer le Jury spécial (41); la loi du 3 mai 1844 oblige le Préfet à provoquer l'avis du Sous-Préfet avant la délivrance des permis de chasse (42).

★★

Le Gouvernement provisoire de 1848 ne manqua pas de suivre les traditions : Ledru-Rollin, Ministre de l'Intérieur, révoqua en bloc les Préfets. Parmi les Sous-Préfets une douzaine seulement évitèrent la guillotine sèche. A leur place, il nomma des « Commissaires du Gouvernement » investis

(38) V. ce que nous disons plus loin de l'instruction des Finances du 20 juin 1859 qui précise, réforme ou complète celle de 1840.

(39) V. art. 10 *in fine*. Cette loi demeura lettre morte. Le Gouvernement négligea, en effet, de créer les inspecteurs qu'elle prévoyait et qui devaient surveiller et assurer son exécution. La loi du 19 mai 1874 ne reproduit pas la disposition de l'article 10 *in fine* de la loi de 1841.

(40) Article 8, v. loi du 8 mars 1810.

(41) Article 31, abrogé par la loi du 6 novembre 1918.

(42) Art. 5. Depuis le décret du 13 avril 1861, les Sous-Préfets délivrent eux-mêmes les permis de chasse, par délégation des Préfets.

de pouvoirs considérables (43), notamment celui de nommer les Maires, les Adjoints, de dissoudre les Conseils municipaux, et de les remplacer par de nouveaux Conseils composés de membres arbitrairement choisis (44). Dans les Sous-Préfectures on institua des Sous-Commissaires.

Il va sans dire que la neutralité électorale qui est considérée aujourd'hui comme un des devoirs essentiels de l'Administration ne fut pas observée. Il leur fut enjoint de faire une pression énergique sur les électeurs. Ledru-Rollin n'hésite pas à leur dire, par circulaire (45), que les élections sont leur grande œuvre, qu'elles doivent être le salut du pays,

(43) Cf. Décret du 24 mars 1848, approuvant les suspensions provisoirement prononcées par eux contre des magistrats. Cf. toutefois le décret du 27 rapportant les mesures qu'ils ont prises en matière de finances ou de commerce.

(44) Cf. Ch. SEIGNOBOS, *La Révolution de 1848*, t. VI de l'Histoire de France contemporaine de LAVISSE, p. 27 : « Ces postes, rémunérés à 40 fr. par jour, attirent les solliciteurs; ils assiègent le Gouvernement et scandalisent les républicains habitués à voir dans la « curée aux places » un abus propre à la monarchie. Quelques commissaires se donnent des allures de dictateurs. Un journal socialiste, *la Démocratie pacifique*, parle de ces « Préfets improvisés » qui « ont reçu leurs administrés à Paris au milieu d'un grotesque attirail de sabres, de pistolets, et ont manifesté des intentions violentes ».

Cf. également G. RENARD, *La République de 1848*, t. IX de l'Histoire socialiste de J. JAURÈS, p. 47.

(45) V. circulaire du 12 mars. On y lit aussi : « Quels sont vos pouvoirs? Ils sont illimités. Agents d'une autorité révolutionnaire, vous êtes révolutionnaires aussi. La victoire du peuple vous a imposé le mandat de faire proclamer, de consolider son œuvre. Pour l'accomplissement de cette tâche vous êtes investis de sa souveraineté. Vous ne relevez que de votre conscience, vous devez faire ce que les circonstances exigent pour le Salut public. » La première phrase souleva des critiques justifiées. Cf. ELIAS REGNAULT, *Histoire du Gouvernement provisoire*, p. 205.

que c'est de la composition de l'Assemblée que dépendent ses destinées, qu'il faut qu'elle soit animée de l'esprit révolutionnaire, *sinon l'on va à la guerre civile et à l'anarchie*; que l'éducation du pays n'est pas faite, que c'est à eux de le guider. Il leur prescrit de provoquer sur tous les points de leurs départements la réunion de comités électoraux, d'examiner sévèrement les titres des candidats; de s'arrêter à ceux-là seulement qui paraissaient présenter le plus de garanties à l'opinion républicaine, le plus de chance de succès.

L'Empire n'a pas fait mieux dans le genre; la voie lui était tracée. Seulement les masses électorales mises pour la première fois en présence en même temps du suffrage universel et de la candidature officielle se montrèrent assez rétives (46) aux exigences de cette dernière : le résultat le plus notoire obtenu par les représentants du Gouvernement fut l'élection de la plupart des commissaires qui passèrent outre aux recommandations venues de haut lieu (47) et se firent élire eux-mêmes (48).

Sous la seconde République on trouve peu de textes concernant les Sous-Préfets rétablis sous leur titre antérieur. La loi du 7 juin 1848 les confirme évidemment dans leur mission de disperser les attroupements (49). L'arrêté du 18 décembre 1848 les charge de présider les Conseils d'hy-

(46) On peut admettre qu'un quart des élus étaient, en fait, hostiles à la République.

(47) Décision du 1^{er} avril 1848 leur recommandant « de ne point user dans l'intérêt de leur élection d'une influence qui ne doit servir qu'à la consolidation de la République ».

(48) 77 commissaires et 35 sous-commissaires furent élus.

(49) Art. 3 : « Lorsqu'un attroupement armé ou non armé se sera formé sur la voie publique, le Maire... ou tout autre agent ou dépositaire de la force publique et du pouvoir exécutif, portant l'écharpe tricolore, se rendra sur le lieu de l'attroupement. »

giène d'arrondissement (50). La loi électorale du 15 mars 1849 revenant aux sains principes les déclare inéligibles comme représentants du peuple dans leur département pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent leur cessation (51). Celle du 15 mars 1850 sur l'enseignement leur donne le droit (52) de former opposition à l'ouverture des écoles privées. Le décret du 24 décembre 1850 les déclare présidents-nés de la Commission sanitaire de leur arrondissement (53). Celle du 7 août 1851 sur les hospices et hôpitaux leur confie le soin de viser les états de recettes de ces établissements pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement : ils deviennent dès lors exécutoires; on les voit s'occuper une fois de plus des gardes nationales (Décret du 6 octobre 1851); enfin le décret du 26 novembre leur donne une mission étendue de surveillance en ce qui concerne l'é-

(50) Actuellement il y a un Conseil d'hygiène départemental et des Commissions sanitaires. Celles-ci sont présidées par le Sous-Préfet. V. Loi du 15 février 1902, art. 20.

(51) Art. 82 et 83. La loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, actuellement en vigueur, a reproduit sur ce point les dispositions de la loi de 1849.

(52) Que la loi du 30 octobre 1886 leur a implicitement retiré. Il est à noter que cette même loi leur a, toujours implicitement, enlevé aussi le droit qu'ils tenaient notamment du décret du 29 juillet 1850, de réunir les délégués cantonaux de l'arrondissement.

(53) Le décret du 27 mars 1851, portant règlement pour l'exécution de la loi du 18 juin 1850 sur la caisse des retraites ou rentes viagères pour la vieillesse leur confère des attributions reproduites dans celui du 18 août 1853.

V. également les décrets du 10 septembre 1859, 27 juillet 1861. La matière est aujourd'hui réglementée par le décret du 28 décembre 1886.

ducation et les intérêts des orphelins de Mai et de Juin 1848, adoptés par l'État.

Quant aux Conseils d'arrondissement, supprimés par omission dans la Constitution du 4 novembre 1848 (54) ils furent vivement défendus au sein des assemblées constituantes et législatives et, nonobstant la Constitution, périodiquement convoqués sous la deuxième République (55).

★★

Louis-Napoléon Bonaparte, ayant longuement prémédité et savamment préparé le Coup d'État du 2 décembre, rendit le jour même où il dissolvait l'Assemblée nationale un décret par lequel il convoquait « solennellement » le 14 décembre « le peuple français dans ses Comices » et qui réglait minutieusement la procédure du plébiscite : chaque Sous-Préfet notamment devait recevoir des Maires de son arrondissement les registres où seraient consignés les votes publics d'acceptation ou de non-acceptation et était chargé d'en assurer la transmission immédiate au Préfet. L'armée, de par un décret du même jour participerait au vote qui, pour elle, commencerait aussitôt. Dès le 4, quelques mécomptes ayant

(54) Art. 77. Il y a : 1° dans chaque département une administration composée d'un Préfet, d'un Conseiller Général, d'un Conseil de Préfecture;

2° Dans chaque arrondissement, un Sous-Préfet;

3° Dans chaque canton, un Conseil cantonal; néanmoins un seul Conseil cantonal sera établi dans les villes divisées en plusieurs cantons;

4° Dans chaque commune, une administration composée d'un Maire, d'Adjoints et d'un Conseil municipal.

(55) Décrets des 23 juillet et 5 août 1849, 28 juin et 30 juillet 1850, 12 et 24 juillet 1851.

sans doute inquiété le Gouvernement, le vote secret était décidé. On en connaît les résultats (56).

(56) Le vote se fit bien par bulletin secret mais par *appel nominal*. Ce qui explique le nombre des votants : avec ce système s'abstenir était un acte de courage.

CHAPITRE VII

Sous le second Empire

« Seul, le Premier Consul rétablit l'unité, la hiérarchie et les véritables principes du Gouvernement; ils sont encore en vigueur.

« Ainsi l'Administration de la France confiée à des Préfets, à des Sous-Préfets, à des Maires, qui substituaient l'unité aux Commissions directoriales; la décision des affaires, au contraire, donnée à des Conseils, depuis la commune jusqu'au département... »

C'est de cette façon que s'exprimait le Prince Président dans le préambule de la Constitution « faite en vertu des pouvoirs délégués par le peuple français à Louis-Napoléon Bonaparte » et qui porte la date du 14 janvier 1852 (1).

Une pareille déclaration promettait à l'institution des Sous-Préfets, pour la durée du nouveau régime, une sécurité qui, en effet ne lui manqua pas.

Dès le début on lui demande un effort : il s'agit de seconder l'action des Préfets en vue des élections au Corps législatif, fixées au 29 février et que le Ministre de Morny prépare habilement. On s'assure contre les risques d'émeutes armées en dissolvant la garde nationale (2) et en or-

(1) A propos de la rédaction du texte. Cf. Ch. SEIGNOBOS, *op. cit.*, p. 225.

(2) Décret du 11 janvier 1852, qui dit que la garde nationale sera réorganisée, dans les communes où le Gouvernement le jugera nécessaire et qu'alors, elle sera placée sous l'autorité des Maires, des Sous-Préfets, des Préfets et du Ministre de l'Intérieur. En fait la

ganisant solidement la police en un ministère autonome (3); on tient les lieux de réunion éventuels en donnant aux Préfets le droit de prononcer arbitrairement la fermeture des débits de boissons (4); on ligote la presse (5). Ayant ainsi supprimé la contradiction verbale ou la résistance matérielle on érige en principe la candidature officielle à laquelle s'était naïvement essayé quatre ans plus tôt le Gouvernement provisoire.

Le 20 janvier, de Morny n'hésitait pas à écrire aux Préfets : « Autrefois, lorsque le suffrage était restreint, quand l'influence électorale était le partage de quelques familles... quelques croix peu méritées, quelques places pouvaient assurer le succès d'une élection dans un petit collège. Il était naturel que cet abus révoltât les consciences et qu'on exigeât de l'administration qu'elle s'abstint de toute démarche ostensible. Son action, ses préférences étaient alors occultes et par cela même compromettaient sa dignité et son autorité. Mais aujourd'hui, par quelles faveurs s'imaginerait-on que le Gouvernement pût séduire ce nombre prodigieux d'électeurs?... »

Le Ministre ne déguisait d'ailleurs pas sa pensée : « ... Le meilleur moyen de conserver au corps législatif la confiance des populations est d'y appeler des hommes parfaitement indépendants, par leur situation et leur caractère. Quand

Garde nationale ne reparut qu'en 1870. La Loi du 25 août 1871 ordonna enfin la dissolution des gardes nationales et abrogea les lois permettant de les reconstituer. Cf. L. ROLLAND, *L'Administration locale en temps de guerre*, Fascicule 3. *La Police municipale* (Extrait de la Revue de Droit public, n° 3 de 1915). P. 13 et suiv.

(3) Décret du 22 janvier 1852.

(4) Décret du 29 décembre 1851.

(5) Décret du 17 février 1852.

un homme a fait sa fortune par le travail, l'industrie, l'agriculture, s'il s'est occupé d'améliorer le sort de ses ouvriers, s'il s'est rendu populaire par un noble usage de son bien, il est préférable à, ce qu'on est convenu d'appeler un homme politique, car il apportera dans la confection des lois un esprit pratique et secondera le Gouvernement dans son œuvre de pacification et, de réédification. Dès que vous m'aurez signalé, dans les conditions indiquées ci-dessus, les candidats qui vous paraîtront avoir le plus de chances de réunir la majorité des suffrages, le Gouvernement n'hésitera pas à les recommander ouvertement au choix des électeurs. »

En somme on visait l'élimination des « politiciens » et le recrutement d'hommes « nouveaux »... et dociles.

Le successeur de de Morny, de Persigny, fut encore plus net (6) : Ce n'est pas... par des influences clandestines que vous avez à exercer votre action... il faut que le peuple soit mis en mesure de discerner quels sont les amis et les ennemis du Gouvernement que vous venez de fonder... prenez des mesures pour faire connaître aux électeurs de chaque circonscription... par l'intermédiaire des divers agents de l'administration, par toutes les voies que vous jugerez convenables... et au besoin par des proclamations affichées dans les communes, celui des candidats que le Gouvernement de Louis-Napoléon juge le plus propre à l'aider dans son œuvre réparatrice. »

On devine quel fut le rôle joué, dans ces élections, par les Sous-Préfets, au moment même où l'opportunité du maintien ou de la révocation de chacun d'eux était examinée par le gouvernement (7). Le succès de celui-ci fut complet.

(6) Circulaire du 11 février 1852.

(7) Une *enquête de police* fut faite sur les fonctionnaires adminis-

Il l'eût été en toute hypothèse, dans un pays décidé à se jeter dans les bras de qui « fermait l'ère des révolutions », mais ainsi « truqué », il apparut comme un nouveau coup de force.

Bien entendu, la tradition continua. Rien de plus caractéristique que cette recommandation du Sous-Préfet de Fougères perpétrée en 1859 au profit d'un certain M. de Dalmas (8) :

Monsieur le Maire,

« Le scrutin ouvre demain.

« J'ai l'honneur de vous rappeler que vous devez l'ouvrir immédiatement après la première messe; que vous aurez sur le bureau un certain nombre de bulletins, portant le nom de M. de Dalmas, et pas d'autres; qu'il est important que des personnes intelligentes et sûres, munies de bulletins portant le nom de Dalmas, occupent les abords de la Mairie et protègent les électeurs si bien intentionnés de votre commune contre l'erreur et le mensonge.

« Un cantonnier restera à votre disposition pendant les deux jours du scrutin (9).

« Trois candidats sont en présence : M. de Dalmas, Secrétaire sous-chef de Cabinet de l'Empereur, candidat du Gouvernement; M. Le Beselm de Champsavin; M. Dréo, gendre de Garnier-Pagès, fondateur de la République de 1848, un de ceux qui décrétèrent les 45 centimes, dont vous avez gardé le souvenir.

tratifs. Elle conclut à la révocation de 5 préfets et au déplacement de 18.

(8) TAXILE-DELORD, *Histoire du Second Empire*, II, p. 612.

(9) Aux termes du décret réglementaire du 2 février 1852, art. 25, le scrutin durait deux jours : l'urne restait dans la salle de vote pendant la nuit.

« M. de Dalmas représente le principe du dévouement au Gouvernement, à l'autorité, à l'ordre et peut seul, par sa position, favoriser le développement des intérêts de l'arrondissement. M. Dréo représente la République, le Socialisme, la Misère !

« Entre ces deux candidatures opposées, la candidature de l'honorable M. le Beselm doit s'effacer dans l'intérêt de l'ordre et de la Société menacés.

« Faites voter en masse, Monsieur le Maire, pour M. de Dalmas, candidat du Gouvernement; et par votre conduite éclairée et patriotique, vous servirez à la fois le Gouvernement de l'Empereur et l'intérêt général du Pays.

« Le Sous-Préfet de Fougères,

THIL.

★★

Les décrets électoraux du 2 février 1852 donnent aux Sous-Préfets des attributions qu'ils ont conservées depuis : le décret organique leur reconnaît dans son article 19 le droit de réclamer la radiation ou l'inscription d'un individu omis ou indûment inscrit sur les listes électorales (10) ; le décret réglementaire les charge de recevoir des maires copies des tableaux contenant les retranchements et les additions opérés sur les listes électorales et de transmettre ces documents au Préfet (11) *avec leurs observations* (art. 3).

Puis c'est le décret du 25 mars 1852 « sur la *décentralisa-*

(10) L'article 30 confirme l'inéligibilité des Sous-Préfets.

(11) L'art. 33 prescrivait l'envoi des Sous-Préfets, après l'élection d'un double du procès-verbal en vue de sa transmission au Préfet. La loi du 29 juillet 1913 a décidé que ce double du procès-verbal serait envoyé directement au Préfet, sous pli scellé. En fait, beaucoup de maires continuent à les adresser à la Sous-Préfecture.

tion (12) administrative » qui étend les pouvoirs de décision des Préfets, sans mentionner les Sous-Préfets (13). Mais

(12) On a souvent fait remarquer l'impropriété de ce terme. « On décentralise par trois catégories de mesures. La première manière consiste à rendre indépendants du pouvoir central, en les recrutant soit par le système électif, soit par toute méthode autre que la nomination, les administrateurs chargés de la gestion des intérêts régionaux et locaux.

« La deuxième manière consiste à augmenter les attributions des autorités régionales ou locales.

« La troisième consiste à accroître leur pouvoir de décision.

« On ne décentralise pas, au contraire, lorsqu'on se borne à accroître, comme cela s'est fait à différentes reprises, les pouvoirs ou les attributions des agents locaux du pouvoir central, des Préfets et des Recteurs par exemple.

« C'est là tout de même une mesure avantageuse; un administrateur local, même subordonné en tous ses actes au pouvoir central, est plus à même d'adapter ses décisions aux besoins du pays qu'il administre, que ne peut l'être un chef de division d'un Ministère. Pour administrer la Provence, il vaut mieux, même lorsqu'on dépend du Ministre, être à Marseille qu'à Paris. Donner au Préfet de Marseille un large pouvoir de décision, ou bien augmenter ses attributions, ce n'est cependant pas décentraliser; la véritable décentralisation consisterait à faire administrer la Provence par les élus des Provençaux.

« On a cherché une expression pour caractériser les mesures par lesquelles on accroît les pouvoirs ou les attributions des agents locaux du pouvoir central; on emploie le mot *déconcentration*. H. BARTHELEMY, *Traité de droit administratif*, 9^e édition, p. 103. »

(13) On en connaît le préambule célèbre :

« Louis-Napoléon, Président de la République Française.

« Considérant que, depuis la chute de l'Empire, des abus et des exagérations de tout genre ont dénaturé le principe de notre centralisation administrative, en substituant à l'action prompte des autorités locales les lentes formalités de l'administration centrale.

« Considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près; qu'en conséquence, autant il importe de

il est évident que par contre-coup leur autorité se trouve accrue (14). Un décret du 27 mars fort bien accueilli certes des intéressés, le dit en propres termes. C'est celui qui élève leurs traitements dans des proportions notables. Ceux des Sous-Préfets sont divisés en trois classes : 8.000, 6.000 et 4.500 (15). On donne d'ailleurs aux Préfets la nomination des Maires et Adjointes dans les communes de moins de 3.000 habitants non chefs-lieux d'arrondissement (16), avec faculté de les prendre hors du Conseil. Les présidents, vice-

centraliser l'action gouvernementale de l'État, autant il est nécessaire de décentraliser l'action purement administrative. »

(14) Sur la haute situation des Préfets à cette époque : Cf. Ch. SEIGNOBOS, *op. cit.*, p. 239.

(15) « Considérant, dit le préambule, que les traitements actuels des Préfets, Sous-Préfets et Conseillers de Préfecture sont hors de proportion avec l'importance de leurs attributions et le rang qu'ils occupent.

« Considérant que le décret du 25 mars, en étendant les attributions des Préfets, et par suite celles des Sous-Préfets et Conseillers de Préfecture, a rendu cette disproportion encore plus sensible. »

Les Préfets voyaient leurs traitements élevés à 40.000 fr. pour la 1^{re} classe, 30.000 pour la 2^e, 20.000 pour la 3^e. Les traitements des Conseillers de Préfecture étaient fixés à 3.000, 2.000 et 1.600 fr.

Les classes étaient personnelles : « Considérant aussi, ajoutait le texte, qu'il importe à la bonne administration du pays que, sous le rapport du traitement, l'avancement des Préfets, Sous-Préfets et Conseillers de Préfecture, dépende de leurs services personnels et non plus seulement de leur résidence. »

Les Préfets et Sous-Préfets de 2^e et 3^e classe pouvaient obtenir le traitement de la classe supérieure sans changement de résidence après cinq ans de service dans leur classe. V. aussi le décret du 25 juillet 1855.

(16) Loi du 7 juillet 1852, art. 7. Dans les communes, chefs-lieux d'arrondissement ou de plus de 3.000 habitants, les Maires et Adjointes étaient nommés par le Président de la République.

présidents et secrétaires des Conseils d'arrondissement furent également désignés par les Préfets. En présence de ces autorités et corps ainsi diminués, le Sous-Préfet devenait un personnage redoutable et non sans raisons (17).

Bien travaillés par des fonctionnaires zélés et puissants les électeurs votèrent en masse « oui » au plébiscite du 21 novembre 1852 et l'Empire fut rétabli, cet Empire « autoritaire » que les historiens font généralement durer jusqu'en 1860, où les corps élus n'ont aucun pouvoir réel, où le Gouvernement, c'est-à-dire l'administration les détient tous. Ce qui ne changeait pas grand chose au régime existant depuis un an. C'est l'époque où l'on substitue, à la Faculté de Droit de Paris, une chaire d'Institutes de Justinien à la chaire de Droit constitutionnel (18). Toute la puérilité brutale du régime est là.

★★

Le zèle des fonctionnaires était entretenu par une surveillance constante et étroite de la part du pouvoir central.

Dès le 30 janvier 1852 un décret avait rétabli, sous la déno-

(17) A cette époque se placent le décret du 1^{er} juillet 1852 instituant des Commissions de statistique cantonales sous le contrôle et, au chef-lieu, la présidence du Préfet ou du Sous-Préfet (pour la législation actuelle se reporter à la circulaire du Ministère du Commerce du 31 décembre 1897), et celui du 10 août 1852 pris en exécution de la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage (v. art. 17 et 18 de cette loi et l'art. 6 du décret du 13 avril 1861). Un décret du 25 mars 1852 donna aux Sous-Préfets la présidence des Chambres consultatives d'agriculture qu'avait créées la loi du 20 mars 1851; ces textes furent d'ailleurs à peu près inappliqués et sont tombés en désuétude. La question n'a été agitée de nouveau que récemment et, malgré le vote de textes qui prétendirent la résoudre, se pose encore.

(18) Décret du 8 décembre 1852.

mination d'*Inspecteurs généraux, les Commissaires généraux de police* du 1^{er} Empire, personnages redoutables aux Préfets et à leurs subordonnés, ayant rang individuel immédiatement après les généraux et les évêques et avant les Sous-Préfets (19). Exerçant leurs fonctions sous l'autorité directe du Ministre de la police générale, correspondant avec les Préfets, mais aussi avec les Maires, avec les Procureurs généraux, mais aussi avec les Procureurs, avec les Colonels de gendarmerie, mais aussi avec leurs officiers subalternes, ils étendaient leur surveillance sur toute la circonscription qui leur était assignée et particulièrement sur l'esprit public, la presse, la librairie, les théâtres, les prisons, l'instruction publique, les associations politiques et industrielles. Ils devaient « rectifier les fausses nouvelles » et, en général fixer leur attention « sur toutes les parties d'administration et de service public, en se conformant aux instructions du Ministre de la police générale ». Aux neuf Inspecteurs généraux étaient adjoints douze Inspecteurs spéciaux correspondant avec eux, et, dans les cas extraordinaires, directement avec le Ministre. Ces Inspecteurs spéciaux, logés comme leurs chefs aux frais des villes, ayant rang immédiatement après les présidents des tribunaux de première instance et avant les présidents des tribunaux de commerce et les maires, avaient autorité directe sur les commissaires de police. On devine combien lourdement pesait sur l'administration préfectorale la menace constante des délations possibles. L'année suivante on fit des concessions sur la forme, en aggravant le fond : un décret du 5 mars 1853 supprima les Inspecteurs généraux et spéciaux, trop en vue pour agir efficacement. Ils furent remplacés par des Commissaires

(19) Décret du 24 messidor, an XII, confirmé par le décret du 13 février 1852 qui fixe également le rang des inspecteurs spéciaux.

de police départementaux, nommés par l'Empereur sur présentation du Ministre de la police. Chaque Préfet eut ainsi un surveillant attaché à sa personne. En même temps étaient organisées, par un autre décret du même jour, des inspections extraordinaires faites par de hauts fonctionnaires sur proposition du Ministre de la police (20). Le 22 mars 1854, un nouveau décret supprimait enfin les commissaires départementaux en raison des résultats déplorable qu'avait donnés cette institution (21). Napoléon III, qui avait voulu présenter l'empire comme un régime « administratif » (22) succédant à un régime « politicien » s'apercevait dès lors qu'il avait institué surtout un régime policier.

★★

On voit se dessiner bientôt un essai de reconstitution des Sous-Préfectures d'arrondissement chef-lieux de département. Le décret du 2 juillet 1853, qui rétablit un certain nombre de Secrétaires généraux de préfecture, précise qu'« indépendamment des fonctions qui leur ont été attribuées par les lois et règlements, les Secrétaires généraux (23)

(20) Le Ministère de la police générale fut supprimé le 21 juin 1853, mais toutes ses attributions passèrent au Ministère de l'Intérieur, où fut créée une Direction de la Sûreté Générale, par un autre décret de la même date.

(21) Cf. E.-G. PERRIER, *La Police municipale, spéciale et mobile*, p. 30.

(22) Cf. BLUZET, *op. cit.*, p. 94.

(23) De nombreuses nominations de Secrétaires généraux comme Sous-Préfets des arrondissements chefs-lieux parurent, décrétées dans la même forme que les nominations des Sous-Préfets des arrondissements ordinaires. Cf. *Bulletin des lois*, 11^e série, t. III, n^o 175, p. 1.365.

rempliront celles de Sous-Préfet de l'arrondissement chef-lieu (24). Au contraire des Secrétaires généraux, même faisant fonctions de Sous-Préfets des arrondissements chefs-lieux de département, la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles exclut formellement les Sous-Préfets du bénéfice de ses dispositions (25). Signalons un retour offensif des auditeurs au Conseil d'Etat, vers les Préfectures et Sous-Préfectures. La consigne était d'admirer le premier Empire, même dans ses erreurs (26).

Si l'existence de la fonction ne pouvait être mise en discussion sous un Gouvernement aussi jaloux de ses moyens de domination, ses détenteurs vivaient dans une insécurité qui se devine. Ils se demandèrent sans doute comment il convenait d'interpréter ce fameux décret qui instituait pour eux un traitement de non-activité (27). Était-ce de la part

(24) On peut signaler la loi du 4 juin 1853 sur la composition du jury qui donne au Sous-Préfet la présidence de la Commission chargée de former une « liste d'arrondissement ». Ce texte a été abrogé par la loi du 21 novembre 1872.

(25) Ils restaient ainsi soumis aux dispositions de la loi du 22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806. Leur traitement, de ce fait, ne subissait pas la retenue de 5 %. A 60 ans d'âge et après 30 ans de services, ils recevaient une pension calculée au sixième du traitement, moyen reçu pendant les quatre dernières années d'exercice (décret de 1806, art. 3). S'ils pouvaient justifier de plus de 30 années de services leur pension était augmentée chaque année d'un trentième des cinq-sixième du même traitement, sans pouvoir toutefois dépasser 6.000 fr., ni les $\frac{2}{3}$ du traitement. Aux Préfets étaient appliquées les mêmes règles.

La loi du 1^{er} avril 1920 a fait rentrer les Préfets et Sous-Préfets dans le droit commun. Ils sont donc soumis maintenant au régime de la loi de 1853.

(26) Décret du 25 novembre 1853.

(27) Décret du 27 mars 1854 : Art. 1^{er}. — Les Préfets et les Sous-Préfets qui, au moment où ils cesseront d'être en activité, ne réuni-

de l'Etat une marque de bienveillance ou l'indice du désir de se débarrasser plus commodément des gens qui cesseraient de plaire. C'est probablement des deux sentiments que procède la décision impériale.

ront pas les conditions voulues pour obtenir une pension de retraite, pourront recevoir un traitement de non activité, pourvu qu'ils comptent au moins six ans de services rétribués par l'Etat.

Art. 2. — Le traitement de non activité est fixé ainsi qu'il suit : Pour les Préfets de 1^{re} classe à 8.000 fr.; pour les Préfets de 2^e et 3^e classe à 6.000 fr.; pour les Sous-Préfets de 1^{re} classe à 3.000 fr.; pour les Sous-Préfets de 2^e et 3^e classe à 2.400 fr.

Art. 3. — La durée du traitement de non activité ne pourra s'étendre au-delà de six ans.

Art. 4. — Le traitement de non activité ne pourra se cumuler ni avec un traitement quelconque payé par le trésor public, ni avec une pension payée sur les fonds du trésor ou sur les fonds de la caisse de retraites centrale.

Art. 5. — Cette prohibition n'est pas applicable aux pensions militaires.

Par décret du 20 février 1861, ces dispositions furent étendues aux Secrétaires généraux. Le décret du 15 avril 1877 les maintint. Pour la législation actuelle, v. la loi de finances du 25 février 1901 dont l'art. 42 est ainsi libellé : « Les Préfets et Sous-Préfets peuvent recevoir des traitements de disponibilité pendant une durée qui ne peut excéder six années, ni la moitié de la durée de leurs services civils rendus à l'Etat; le traitement de disponibilité ne peut dépasser 6.000 fr. par an ni la moitié du traitement moyen de la dernière année d'activité. Le Préfet ou Sous-Préfet en disponibilité conserve ses droits à la retraite. Le traitement de disponibilité ne pourra se cumuler avec un traitement quelconque payé sur le trésor public ni avec une pension payée sur les fonds du Trésor. Sont abrogés le décret du 27 mars 1854 et toutes les dispositions réglementaires contraires à celles du présent article. »

Les pensions de la grande guerre données en vertu de la loi de 1919 sont certainement exceptées de la prohibition de la loi de 1901.

Le Règlement du 1^{er} mars 1854 précisa l'action des Sous-Préfets sur la gendarmerie (28).

(28) Art. 91. — L'action des autorités civiles, administratives et judiciaires, sur la gendarmerie, ne peut s'exercer que par des réquisitions.

Art. 100. — La gendarmerie doit communiquer sans délai aux autorités civiles les renseignements qu'elle reçoit et qui intéressent l'ordre public. Les autorités civiles lui font les communications et réquisitions qu'elles reconnaissent utiles au bien du service.

Art. 103. — Les Préfets peuvent appeler auprès d'eux, par écrit le commandant de la gendarmerie du département, pour conférer sur des objets de service. L'officier commandant la gendarmerie de l'arrondissement, pour des objets de service, peut être mandé, par écrit, auprès des Sous-Préfets.

Art. 110. — Le Chef d'escadron commandant la gendarmerie du département adresse chaque jour au Préfet le rapport de tous les événements qui peuvent intéresser l'ordre public; il lui communique également tous les renseignements que lui fournit la correspondance des brigades, lorsque ces renseignements ont pour objet le maintien de l'ordre et qu'ils peuvent donner lieu à des mesures de précaution ou de répression. De semblables rapports sont adressés aux Sous-Préfets par les commandants d'arrondissement.

Art. 111. — Les officiers commandants d'arrondissement adressent en outre, tous les cinq jours, aux Sous-Préfets, un tableau sommaire de tous les délits et de toutes les arrestations dont la connaissance leur est parvenue par les rapports des brigades. (Prescription qui tend à tomber en désuétude).

Art. 112. — Les officiers de gendarmerie commandants de compagnie et d'arrondissement ne sont pas tenus à des rapports négatifs, lorsque les correspondances des brigades ne donnent lieu à aucune communication.

Art. 117. — Dans les cas urgents, les Sous-Préfets peuvent requérir des officiers commandant la gendarmerie de leur arrondissement, le rassemblement de plusieurs brigades, à charge d'en informer sur le champ le Préfet.

Au sujet de leur autorité sur les commissaires de police, cf. instruction ministérielle du 21 juillet 1858.

On peut noter que l'importante loi du 14 juin sur l'instruction publique, qui fit la part très belle au Préfet, ignore complètement le Sous-Préfet, annonçant ainsi la tendance constante depuis, à éloigner de ces matières délicates un fonctionnaire souvent inexpérimenté en raison de son recrutement défectueux.

Dès le 29 décembre, après dix-huit mois d'une expérience sans doute probante, les Secrétaires généraux de préfecture (29) sont rendus à leurs vraies fonctions, et les Sous-Préfectures chefs-lieux de département sont supprimées. La loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale déclare que les Sous-Préfets ne peuvent être Maires, ni Adjoints, et que leurs fonctions sont incompatibles avec celles de Conseiller municipal (30); qu'ils peuvent prescrire la convocation extraordinaire du Conseil municipal, toutes les fois que les intérêts de la commune l'exigent (31), abréger les délais de convocation (32), qu'ils doivent coter et parapher le registre des délibérations (33), et recevoir dans la hui-

(28) Là où ils existaient à cette date. Les Préfectures de 3^e classe, notamment, n'en avaient pas. Le décret du 29 décembre suivant les rétablit dans dix préfectures (de seconde classe). C'est la loi du 21 juin 1865, suivie du décret du 25 octobre, qui décida leur installation dans toutes les Préfectures.

(30) Art. 5 et 10. Cf. Loi du 5 avril 1884, art. 33, 34 et 76 qui régissent la matière à l'heure actuelle.

(31) Ou l'autoriser, sur la demande du Maire, ajoute l'art. 15. Aujourd'hui le Maire peut réunir le Conseil municipal chaque fois qu'il le juge utile, sous réserve d'en donner avis au Sous-Préfet (art. 47 de la loi de 1884). Les sessions ordinaires pouvaient durer dix jours. Actuellement elles durent (art. 46 de la loi de 1884) 15 jours et peuvent être prolongées sur autorisation du Sous-Préfet.

(32) Art. 16. — Cf. Loi de 1884, art. 48.

(33) Art. 22. — Cf. Loi de 1884, art. 57.

taine copie de ces délibérations (34).

Le 1^{er} mai 1858, une décision impériale fixe pour les Sous-Préfets un âge limite, 62 ans (35), après lequel ils seront mis d'office à la retraite.

L'instruction générale des finances du 20 juin 1859 contient d'importantes dispositions intéressant les Sous-Préfets. C'est devant eux que les percepteurs doivent prêter serment (36). Ils agréent de concert avec le Trésorier-Payeur

(34) Art. 22. — Cf. Loi de 1884, Art. 62. La délivrance du récépissé prévue par cet article 62 n'est en pratique presque jamais observée.

(35) 65 ans pour les Préfets, 70 ans pour les Conseillers de Préfecture, 62 ans pour les Secrétaires généraux. Il s'agit d'une simple décision et non d'un décret. « Les fonctionnaires administratifs étant amovibles, dit le Ministre de l'Intérieur, dans son rapport, je ne crois pas nécessaire de proposer à Votre Majesté de décider la question de principe par décret impérial. Je lui demanderai seulement de vouloir bien m'autoriser à provoquer à l'avenir le remplacement d'office des Préfets, Sous-Préfets, Secrétaires Généraux et Conseillers de Préfecture, qui auront atteint les limites d'âges. »

C'est donc à tort qu'on cite parfois cette décision comme ayant force de texte réglementaire.

(36) Art. 1.234, 1.355. — Les percepteurs qui sont nommés à d'autres perceptions ne sont pas tenus de prêter un nouveau serment; ils doivent seulement justifier qu'ils ont précédemment rempli cette formalité. L'enregistrement de leur acte de prestation à la Sous-Préfecture de leur nouvelle résidence, prescrit par circulaire du 16 décembre 1863, a été supprimé par circulaire du 21 juin 1898.

L'instruction générale chargeait le Sous-Préfet, sur la proposition du receveur particulier des finances de nommer les *gérants intérimaires* (art. 1.330) lorsqu'il y avait lieu de pourvoir au remplacement des percepteurs et receveurs de communes démissionnaires, décédés, suspendus, révoqués, ou appelés à un autre emploi. Cette disposition de l'art. 1.330 n'est plus appliquée; les trésoriers généraux pourvoient seuls aux intérim. Les Sous-Préfets sont immédiatement avisés, mais, ils n'interviennent plus que pour faire accréditer le

Général les fondés de pouvoir représentant les receveurs particuliers en cas d'absence dûment autorisée ou d'empêchement légitime (37) (art. 1.360).

Les anciens registres et pièces comptables des recettes et des perceptions sont déposés dans les archives de la Sous-Préfecture (38) (art. 1.365). C'est le Sous-Préfet qui doit

gérant intérimaire dans les communes (Cf. A. BELOT, et P. LEPETIT, *Table des circulaires* de la Direction générale de la Comptabilité publique. BERGER-LEVRAULT, 1910, p. 54, Col. I).

(37) L'art. 73 de l'Instruction charge également le Sous-Préfet de déterminer à l'avance, sur l'avis du receveur particulier de l'arrondissement, les jours du mois ou de la semaine où les percepteurs se rendent dans chacune des communes de leur perception. L'itinéraire ainsi fixé doit être affiché constamment dans le bureau du percepteur et dans celui du receveur particulier des finances. A moins d'une dispense régulière les percepteurs doivent se rendre dans chaque commune au moins une fois par mois.

La circulaire du 25 juillet 1907 a autorisé les Sous-Préfets à réduire, à titre exceptionnel, les tournées dans une commune à trois ou quatre par an, si le Conseil municipal émet un avis favorable et si le Receveur des finances estime que des tournées plus fréquentes ne sont pas nécessaires pour le bien du service.

La circulaire du 4 juin 1908 fait dresser chaque mois de décembre par le percepteur le tableau des jours de tournée. Sur ce tableau sont mentionnées, dit la circulaire, les dispenses de tournée accordées par le Sous-Préfet. Il est soumis au visa du Receveur et reste affiché pendant toute l'année dans la partie du bureau du percepteur ouverte au public.

En somme il résulte de la confrontation de ces textes que le Sous-Préfet a bien qualité pour accorder les dispenses dans les conditions de la circulaire de 1907 mais que ce n'est plus lui qui doit établir le tableau des tournées des percepteurs, l'instruction de 1850 étant implicitement abrogée sur ce point par la circulaire de 1908.

(38) L'art. 1.364 prescrivait de régler les heures d'ouverture et de fermeture des bureaux des receveurs particuliers sur les heures adoptées pour ceux de la Sous-Préfecture. Cette règle n'est plus

coter et parapher le livre-journal des receveurs (art. 1.587). Il reçoit les états des cotes indûment imposées (art. 135 et 136) et des cotes irrecevables (art. 135) et les transmet au Préfet, celles-là pour l'instruction réglementaire, celles-ci avec son avis. Une des principales prérogatives du Sous-Préfet citées dans le texte est l'interdiction d'exercer dans une commune des poursuites donnant lieu à des frais sans que soit visée par lui (39) la contrainte décernée par le receveur particulier (art. 90).

La loi du 18 juin 1859, devenue l'art. 219 du Code forestier, qualifia le Sous-Préfet pour recevoir et viser les déclarations de défrichement des bois. Celle du 28 juillet 1860, s'occupant dans son article 5 du reboisement obligatoire en montagne exigea l'avis du Conseil d'arrondissement (40), comme élément de l'enquête précédant la déclaration d'utilité publique. Une autre loi du même jour sur la mise en valeur des marais et des terres incultes appartenant aux communes, prévoit un règlement d'administration publique, paru le 6 février, et aux termes duquel le Sous-Préfet préside le tirage au sort du lot à abandonner par la com-

obligatoire depuis la circulaire de mai 1901, mais elle est habituellement suivie.

(39) Cf. Arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 30; règlement sur les poursuites du 21 décembre 1839, art. 23. Il y a lieu de noter que l'art. 76 du règlement du 24 décembre 1839 sur les poursuites exige une nouvelle autorisation du Sous-Préfet pour faire suivre la formalité de la saisie de sa sanction normale : la vente.

(40) Cette loi, le règlement d'administration publique du 27 avril 1861 qui la suivit, celle du 8 juin 1864 sur le gazonnement et le règlement du 10 novembre 1864 ont été abrogés par la loi du 4 avril 1882. La loi du 16 août 1913, qui a modifié cette dernière, a maintenu comme elle la nécessité de l'avis du Conseil d'arrondissement.

mune au profit de l'Etat, lorsqu'elle décide de se libérer envers lui par ce procédé (41).

★★

Le célèbre décret du 13 avril 1861, modifiant celui du 25 mars 1852 sur la « décentralisation administrative », ne fut pas, comme celui-ci, précédé d'un préambule. Il est vrai que, dès l'application du premier la question de sa modification s'était posée et un décret du 2 février 1853 avait décidé que des Conseillers d'État spécialement désignés seraient chargés d'inspecter l'Administration préfectorale. Ce document débutait, lui, par un préambule explicatif : « Considérant, y lisait-on, qu'il importe de constater l'influence exercée par l'application de notre décret du 25 mars 1852 sur la marche des différentes branches de service public dans les Préfectures, et de recueillir les documents qui nous permettent d'apprécier ce qu'il convient de faire pour développer, perfectionner et rectifier, s'il y a lieu, les dispositions contenues dans le décret précité ».

Le décret de 1861 était donc annoncé. Et l'on aurait même pu s'attendre à une manifestation plus rapide et moins timide dans le sens de la déconcentration. En ce qui concerne les Sous-Préfets, voici ce que dit le texte de 1861 (42) :

ART. 6. — Les Sous-Préfets statueront désormais, soit directement, soit par délégation des Préfets, sur les affaires, qui, jusqu'à ce jour, exigeaient la décision préfectorale, et dont la nomenclature suit :

(41) Art. 18.

(42) Art. 6 et 7.

1° Légalisation, sans les faire certifier par les Préfets, des signatures données dans les cas suivants : 1° Actes de l'état-civil, chaque fois que la légalisation du Sous-Préfet est requise; 2° certificats d'indigence; 3° certificats de bonnes vie et mœurs; 4° certificats de vie; 5° libération du service militaire; 6° pièces destinées à constater l'état de soutien de famille.

2° Délivrance des passeports;

3° Délivrance des permis de chasse;

4° Autorisation de mise en circulation des voitures publiques (43);

5° Autorisation des loteries de bienfaisance jusqu'à concurrence de 2.000 francs;

6° Autorisation de changement de résidence, dans l'arrondissement, des condamnés libérés (44);

7° Autorisation de débits de boissons temporaires (45);

8° Approbation des polices d'assurance contre l'incendie des édifices communaux (46);

9° Homologation des tarifs des concessions dans les cimetières, quand ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral (47);

10° Homologation des tarifs des droits de place dans les

(43) Abrogé implicitement par l'art. 39 du décret du 27 mai 1921 (Code de la route). Toutefois le droit de délégation du Sous-Préfet est, à notre avis, maintenu au Préfet.

(44) Sans objet aujourd'hui. La surveillance de la haute police a été supprimée par la loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes (art. 19).

(45) Abrogé par la loi du 17 juillet 1880.

(46) Abrogé par l'art. 1^{er}, 7^o de la loi du 24 juillet 1867 et implicitement par l'art. 61 de la loi du 5 avril 1884.

(47) Abrogés par l'art. 1^{er}, 6^o de la loi du 24 juillet 1867. Cf. la loi du 5 avril 1884, art. 68, 7^o et 133, 9^o.

halles, foires et marchés, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral (48);

11° Homologation des tarifs des droits de pesage, jaugeage, mesurage, lorsqu'ils sont établis d'après les conditions fixées par arrêté préfectoral (49);

12° Autorisation de battues pour la destruction des animaux nuisibles dans les bois des communes et des établissements de bienfaisance;

13° Approbation des travaux ordinaires et de simple entretien des bâtiments communaux dont la dépense n'excède pas mille francs et dans la limite des crédits ouverts au budget (50);

14° Budgets et comptes des bureaux de bienfaisance;

15° Condition des baux et fermes des biens des bureaux de bienfaisance, lorsque la durée n'excède pas dix-huit ans;

16° Placement des fonds des bureaux de bienfaisance;

17° Acquisitions, ventes et échanges d'objets mobiliers des bureaux de bienfaisance;

18° Règlement du service intérieur dans ces établissements;

19° Acceptation par les bureaux de bienfaisance des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent, lorsque leur valeur n'excède pas trois mille francs et qu'il n'y a pas réclamation des héritiers (51).

(48) Abrogé par l'art. 1^{er}, 4^o de la loi du 24 juillet 1867. Cf. la loi du 5 avril 1884, art. 68, 7^o et 133, 9^o.

(49) Abrogé. V. la loi du 5 avril 1884, art. 68, 7^o et 113, 8^o.

(50) Abrogé implicitement par la loi du 24 juillet 1867 et la loi du 5 avril 1884 (argument *a fortiori* tiré de l'art. 1^{er}, 3^o de la première et 68, 3^o de la seconde).

(51) Le décret du 30 avril 1911 a ajouté un paragraphe additionnel ainsi conçu : « 20° Emploi par les bureaux de bienfaisance des crédits affectés à la fourniture des denrées de consommation.

Les Sous-Préfets nommeront les simples préposés d'octroi.

ART. 7. — Les Sous-Préfets rendront compte de leurs actes aux Préfets, qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité compétente.

En somme, sauf en ce qui concerne les bureaux de bienfaisance, les pouvoirs des Sous-Préfets n'étaient augmentés que sur de minimes objets (52).



Le décret du 28 février 1863 permet aux Sous-Préfets placés hors des cadres d'activité ou admis à la retraite « et qui auront bien mérité dans l'exercice de leurs fonctions » d'obtenir, par décret impérial, le titre de Sous-Préfet honoraire (53). Celui du 29 août rapporte l'article 7 du décret du 10 août 1852, qui spécifiait que l'ouverture et la fermeture des barrières de dégel auraient lieu par arrêté du Sous-Préfet et laisse au Préfet lui-même le soin de prendre la décision et les mesures qu'elle nécessite (54). En revanche,

(52) Et le mot d'Odillon BARROT : « C'est toujours le même marteau qui frappe, seulement on a raccourci le manche » ne saurait guère viser au-dessous des Préfets.

(53) L'art. 4 dit : « Les Sous-Préfets... honoraires auront le droit de porter moins l'écharpe, le costume attribué à leurs anciennes fonctions. Ils prendront rang, dans les cérémonies publiques, avec les membres des Conseils de Préfecture ». Cf. décret du 12 décembre 1901.

(54) Cf. Décret du 27 mai 1921 (Code de la route), art. 15.

la loi du 4 mai 1864 donne au Sous-Préfet mission de délivrer les alignements sur les routes impériales et départementales, partout où il existe un plan d'alignement régulièrement approuvé et conformément à ce plan. Le même droit lui appartient en ce qui concerne les chemins vicinaux de grande communication partout où il existe un plan régulièrement approuvé (55). La loi militaire du 1^{er} février 1868 leur reconnaît voix consultative aux séances du Conseil de révision (56). Celle du 11 mai sur la Presse exige le dépôt à la Sous-Préfecture de deux exemplaires de

(55) La loi du 18 juillet 1866 sur les Conseils généraux contient quelques dispositions intéressant les Sous-Préfectures :

Art. 1^{er}. — Les Conseils généraux statuent définitivement sur les affaires ci-après désignées, savoir : 4^o Changement de destination des propriétés et des édifices départementaux *autres* que les hôtels de Préfecture et de Sous-Préfecture. 12^o Assurances des bâtiments départementaux.

Art. 10. — Si un Conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant pour l'acquittement des dépenses suivantes : 1^o Loyer et entretien des hôtels de Préfecture et Sous-Préfecture, il y est pourvu, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par un décret ou par une loi.

Ces dispositions ont été maintenues dans la loi du 10 août 1871, art. 46, 4^o et 14^o et art. 61. Ce dernier a été remanié par la loi du 30 juin 1907. — V. *Supra*, p. 115, note 35.

(56) Cf. Loi du 21 mars 1905, art. 16. La loi de 1868 s'occupait également de l'organisation de la « Garde nationale mobile » qui d'ailleurs ne fut ni équipée, ni exercée. Le Sous-Préfet était chargé de présider un Conseil de révision spécial à la Garde mobile qui, pour la mise en train de la loi siégeait au chef-lieu d'arrondissement (Dispositions transitoires, art. 16). Au contraire de la Garde nationale, la Garde mobile n'était pas placée sous l'autorité des Préfets ou Sous-Préfets (Décision du 28 mars 1868. Chapitre VI. — *Bulletin des Lois*, tome XXXI, XI^e série, n^o 1597).

chaque feuille ou livraison de journal ou écrit périodique (57) publié au chef-lieu de l'arrondissement (58).

★ ★

Le décret du 9 janvier 1869 fixa les frais d'administration des Préfectures et Sous-Préfectures (personnel et matériel). Pour les Sous-Préfectures, le total ressortissait à un million 561.650 francs, dont 913.500 pour le paiement du personnel (59). En somme, la dépense était assez modique. Les choses ont changé depuis (60).

(57) Art. 7. La loi actuellement en vigueur, du 28 juillet 1881, prescrit ce dépôt pour tout imprimé, à l'exception des ouvrages dits de ville ou bilboquets.

(58) La loi du 6 juin 1868 sur les réunions publiques permit leur tenue sans autorisation lorsqu'elles n'ont pas pour objet de traiter de matières politiques ou religieuses. Une déclaration signée de sept personnes suffisait. Elle était remise au Sous-Préfet et la réunion pouvait avoir lieu trois jours francs après la délivrance de récépissés. La loi du 30 juin 1881 a explicitement abrogé celle du 6 juin 1868. Aujourd'hui, aux termes de la loi du 28 mars 1907, les réunions publiques, quel qu'en soit l'objet, peuvent être tenues sans déclaration préalable.

(59) En ne faisant pas entrer en ligne de compte les Sous-Préfectures de St-Denis et Sceaux, supprimées depuis, on trouverait 1.534.450 fr. pour l'ensemble, dont 899.000 pour le personnel. A part ces deux Sous-Préfectures, très avantagées, les gros fonds d'abonnement concernaient Le Havre, avec 12.000 fr. dont 6.750 pour le personnel, Brest, avec 10.500 dont 7.250 pour le personnel, Reims, avec 10.000 dont 6.500 pour le personnel, Dieppe, avec 10.000 dont 5.250 pour le personnel. Le plus faible était celui de Barcelonnette avec 2.900 dont 1.750 pour le personnel.

(60) Les dépenses nécessaires pour la rétribution du personnel sont allées, en effet, en augmentant sans cesse; il est vrai que les crédits alloués pour les frais de bureau n'ont pas augmenté dans la même proportion. A titre d'exemple, la Sous-Préfecture de Brest :

La guerre étant imminente, une loi du 17 juillet 1870 appelle la Garde Nationale mobile à l'activité. Le 12 août, la Garde Nationale sédentaire, que le Gouvernement n'avait réorganisée, après le décret du 11 janvier 1852, que dans la Seine, est rétablie dans tous les départements.

Bien entendu, dans le désarroi général, visible dès la déclaration de guerre, on fait appel aux Préfets et aux Sous-Préfets. Par circulaires des 12, 13, 16, 17; 21, 24; 29; 30 août, ils sont chargés de l'organisation de la Garde Nationale mobile. Ils doivent rassembler les hommes aux chefs-lieux d'arrondissement, les loger provisoirement chez l'habitant, les équiper, les faire exercer (circulaire du 12), payer les dépenses (circ. du 13), s'occuper de l'habillement (circ. du 17), de l'équipement (circ. du 21), etc.... Par circulaire du 13 août, ils sont invités à s'occuper — ce qui était d'ailleurs dans leurs attributions légales (61) — de reformer la Garde Nationale sédentaire, volontairement négligée jusqu'à pour des raisons de politique intérieure.

À la chute de l'Empire, le 4 septembre, des résultats importants avaient été obtenus (62).

Le Gouvernement « de la Défense nationale », dès le 5 septembre, commença le remplacement des Préfets et Sous-

en 1869, le personnel coûtait 7.250 fr., l'abonnement pour frais de bureau était de 2.750. En 1922, ces chiffres s'élèvent respectivement à 57.520 et 5.900.

(61) Loi du 13 janvier 1851, décret du 11 janvier 1852.

(62) Outre ces missions extraordinaires l'administration préfectorale s'occupait en même temps du fonctionnement des Conseils de révision, convoqués pour la formation du contingent de la classe 1870 par la loi du 10 août.

Préfets de l'Empire (63). Et, quelques jours après, l'opération était à peu près terminée (64). Les fonctionnaires ainsi « débarqués » n'esquissèrent pas la moindre résistance. Les nouveaux administrateurs s'installèrent à leur place et furent immédiatement invités à l'action par Gambetta.

Il va sans dire que les Sous-Préfets furent étroitement associés à l'œuvre dont on exigeait des Préfets la réalisation. La directive générale était simple : travailler à la défense nationale : « Notre nouvelle République, écrivait le 5 septembre Gambetta aux Préfets, n'est pas un Gouvernement qui comporte les dissensions politiques, les vaines querelles.

« C'est un gouvernement de défense nationale, une République de combat à outrance contre l'envahisseur... Que chaque Français reçoive ou prenne un fusil et qu'il se mette à la disposition de l'autorité : la Patrie est en danger ! Il vous sera donné jour par jour des avis concernant les détails du service. Mais faites beaucoup par vous-mêmes et appliquez-vous surtout à gagner le concours de toutes les volontés, afin que, dans un immense et unanime effort, la France doive son salut au patriotisme de tous ses enfants. »

Et le 7 septembre : « ...Toute votre administration se réduit pour le moment à déterminer le grand effort qui doit être tenté par tous les citoyens en vue de sauver la France. »

L'appel fut entendu. Que ce soit en matière d'organisation de la Garde mobile ou de la Garde nationale mobili-

(63) Soit par des Préfets ou Sous-Préfets, soit par des « Administrateurs provisoires ». On peut comparer à ces administrations provisoires les Préfets ou Sous-Préfets « pour la durée de la guerre » ou « intérimaires » nommés de 1914 à 1919.

(64) Pour les Sous-Préfets, v. décrets s'échelonnant du 6 au 13 septembre (*Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, n° 1-1870, p. 20 et, postérieurement au 14, même *Bulletin*, n° 5).

sée (65), de fabrication de canons (66), même avec les cloches offertes par les paroisses et consistoires (67), de transformation des armes de guerre (68), de levée en masse (69), le Gouvernement trouva des collaborateurs dans l'ensemble actifs et intelligents (70).

(65) Décrets de la Délégation de Tours des 29 septembre, 14 octobre, 17 décembre 1870. Cf. rapport (*Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, n° 11, 1870, p. 354).

(66) Décret de la Délégation de Tours du 3 et du 11 novembre.

(67) Décret de la Délégation de Tours du 10 novembre.

(68) Décret de la Délégation de Tours des 21-24 janvier 1871.

(69) Décret de la Délégation de Tours du 2 novembre 1870.

(70) Cf. A. BLUZET, *op. cit.*, p. 315 et suiv. — Pour les services particulièrement distingués rendus par un certain nombre de Préfets ou Sous-Préfets, v. le même ouvrage, p. 321.

CHAPITRE VIII

La Troisième République

Rompant en théorie avec les errements suivis sous l'Empire, le Gouvernement de la Défense Nationale posa en principe la correction administrative en matière électorale. Un décret du 8 septembre convoquait les électeurs pour le 16 octobre (1), en vue d'élire une Assemblée nationale constituante; un autre du 16 prescrivait l'élection de nouveaux Conseils municipaux (2). Le 18, dans ses instructions envoyées aux Préfets, Gambetta, délégué au département de l'Intérieur, s'exprimait ainsi : « ...Dans la pratique, comme dans la théorie, la liberté est le premier principe du Gouvernement et de ses agents, et surtout la liberté électorale. » Quelques jours après, une nouvelle circulaire était, il est vrai, beaucoup moins nette : « La France, rendue à elle-même, va pourvoir à ses destinées. Le suffrage universel est convoqué pour l'élection d'une Assemblée constituante; jamais question plus grave ne fut posée dans des temps plus douloureux. C'est une raison entre toutes pour que la France soit consultée avec honneur et probité. C'est là

(1) Le décret du 16 septembre fixa l'élection au 2 octobre, celui du 23 l'ajourna à une date indéterminée. C'est par le décret du 31 janvier 1871 qu'elle fut fixée au 8 février. Le mot « constituante » était omis dans ce dernier texte.

(2) Le renouvellement général ne put avoir lieu qu'en avril 1871. A ce moment tous les Conseils municipaux furent renouvelés, même ceux qui l'avaient déjà été pendant la guerre en vertu des décisions du Gouvernement de la Défense nationale.

la première indication, l'instruction maîtresse qui devra régler vos rapports avec le Corps électoral. Vous n'avez pas de meilleur moyen de caractériser et de servir la nouvelle République.

« Ce n'est pas à dire pourtant que vous n'ayez point à entretenir les électeurs sur leurs devoirs et à les éclairer. Les pratiques de la candidature officielle ont exercé une action si démoralisatrice, le suffrage universel a subi une si longue et si étroite servitude, que, dans plus d'un cas, vous aurez à le rappeler au sentiment et à l'usage de sa liberté. En un mot, vous vous appliquerez à faire justement le contraire de ce que faisait le Gouvernement déchu.

« En même temps et en dehors des enseignements que comporte cette comparaison, vous aurez soin d'apprendre aux électeurs ce que valait ce Gouvernement, et ce qu'il leur a coûté. Vous ne cesserez d'attirer leur attention de ce côté, de manière à les rendre tout à fait compétents et capables de voter en connaissance de cause.

« ...En disant ces choses, vous devrez aussi éclairer et rassurer tout le monde sur les intentions du nouveau Gouvernement... Dites donc et répétez incessamment que notre République est un Gouvernement d'ordre... Démontrez que le suffrage universel appelle indispensablement la République...

« ...Nous tenons à ce que le pays sache bien que la République n'entend ni faire mal, ni faire peur; que nous accueillerons toutes les adhésions et même tous les repentirs; mais en marquant aussi que si nous sommes résolus à être généreux, nous sommes décidés à n'être pas dupes....

« Je vous recommande surtout de vous tenir en défiance contre les exigences et les suggestions des partis extrêmes... Les réactionnaires incorrigibles doivent savoir que les temp;

de la liberté sont venus et que leurs intrigues ne prévaudront pas contre elle; ceux des nôtres qui constituent l'avant-garde si brave et si vaillante de l'opinion républicaine comprendront que, à peine de tout compromettre et de ne pas être suivis, ils doivent ralentir le pas, modérer leurs espérances les plus légitimes, agir politiquement et ne point demander à la République de produire tous ses fruits sur l'heure et le jour même de son implantation.

« ...Nous traversons des événements pleins de périls de toutes sortes, où, avec les meilleures intentions, on est exposé à commettre bien des fautes. N'en commettons du moins aucune que d'honnêtes gens ne puissent avouer. »

On trouva dans ce document des directives fort sages, qui eussent toutefois gagné à ne pas se trouver insérées, avec ou sans intention, dans une circulaire relative aux élections (3).

(3) On peut regretter aussi le décret du 31 janvier pris à Bordeaux par la délégation du Gouvernement de la Défense nationale (Gambetta, Crémieux, Glais-Bizoin, Fourichon), qui prétendait frapper d'inéligibilité les anciens Ministres, Sénateurs, Conseillers d'Etat ou Préfets de l'Empire et même les anciens candidats soutenus par l'Administration. Ce décret fut abrogé par un autre pris à Paris le 6 février, par le Gouvernement. « Les restrictions imposées au choix des électeurs par le susdit décret, lit-on dans le préambule, sont incompatibles avec le principe de la liberté du suffrage universel. »

Il suffit d'ailleurs de lire deux circulaires, l'une du Préfet de Vaucluse, l'autre du Sous-Préfet d'Apt adressées aux Maires le 4 février pour se rendre compte que tout au moins dans certaines régions on n'avait pas pris à la lettre les déclarations de neutralité électorale du Gouvernement de la Défense nationale. Ces circulaires firent l'objet d'un débat à la séance du 7 mars de l'Assemblée Nationale et sont reproduites *in-extenso* dans le compte rendu publié par le *Journal officiel* (n° du 10 mars, p. 154, col. 6).

Le Gouvernement de la Défense nationale ne tomba pas dans la même erreur que le Gouvernement provisoire de 1848 : « Considérant qu'il importe de laisser aux électeurs toute la latitude de choix compatible avec la sincérité électorale » il déclara les Préfets et Sous-Préfets inéligibles à l'Assemblée nationale dans les départements où ils exerçaient leurs fonctions (4).

★★

L'Assemblée nationale élue le 8 février comptait environ 350 républicains et 400 monarchistes (5). C'est cette As-

(4) Décret du 29 janvier 1871. Cf. *La loi* du 2 mai suivant : « En attendant l'adoption d'une loi organique électorale, les Préfets et Sous-Préfets ne pourront être élus représentants à l'Assemblée nationale dans les départements administrés par eux, et la prohibition continuera de subsister pendant les six mois qui suivront la cessation de la fonction. Toutefois, cette disposition ne s'appliquera pas à ceux de ces fonctionnaires qui, ayant cessé leurs fonctions avant le 29 janvier 1871, se présenteront aux élections partielles auxquelles il devra être procédé par suite d'option, d'annulation, de démission, de décès, ou pour toute autre cause. »

(5) A. MALET et P. GRILLET, *Le XIX^e Siècle*, Nouvelle édit par J. ISAAC, p. 478 : « Cette majorité monarchiste n'était pas la représentation fidèle du pays : on en eut la preuve ultérieurement dans les élections partielles qui furent à peu près toutes républicaines. Mais avant les élections générales, Gambetta, au nom de la délégation de la Défense nationale, avait recommandé aux Préfets de faire voter les électeurs pour des partisans de la continuation de la guerre. Or, le pays, l'Est excepté voulait la paix; il lui parut qu'il votait pour la guerre en élisant des républicains; il élut des monarchistes. »

Gambetta savait, dès les premiers jours de février qu'il ne serait pas suivi : Cf. Ch. SEIGNOBOS, *Le déclin de l'Empire et l'établissement de la 3^e République* (*op. cit.*), p. 281 : « Gambetta averti par les réponses de quelques Préfets qu'ils obéiraient de préférence au Gouvernement de Paris, renonça à lutter. Il fit remettre aux

semblée qui, le 18 février, nomma Thiers chef du pouvoir exécutif « en attendant qu'il soit statué sur les institutions de la France ».

Dès les débuts du Gouvernement de Thiers, la loi du 14 avril 1871 (6) opérait une réforme « provisoire » des municipalités : les Maires et Adjointes seraient élus par les Conseils municipaux, parmi leurs membres, sauf dans les villes de plus de 20.000 âmes, et les chefs-lieux de département ou d'arrondissement (7). Le Ministre du moment, Ernest Picard, insista, à l'occasion des élections municipales, sur la neutralité que devait garder l'Administration et, bien entendu, tout comme Gambetta qu'on venait de désavouer, ne laissa cependant pas de formuler la pensée du nouveau Gouvernement. L'ennemi officiel n'était plus d'ailleurs à droite, mais à l'extrême gauche :

« L'Assemblée Nationale, déclarait-il dans sa circulaire du 25 avril, a voulu que ces élections se fissent librement et ne pussent à aucun degré, être considérées comme l'œuvre d'un parti.

« Le Gouvernement n'a pas d'autre pensée; il vous recommande de veiller à ce que la liberté des électeurs soit

trois délégués (Garnier-Pages, Arago, Pelletan) arrivés de Paris (6 février) une lettre de démission et expliqua par une circulaire aux Préfets que voyant dans l'abrogation du décret du 31 janvier (sur les inéligibilités) et l'envoi des délégués « à la fois un désaveu et une révocation » il se retirait d'un Gouvernement avec lequel il n'était « plus en communion d'idées ni d'espérances ». Cf. au *Bulletin de l'Intérieur*, 1^{er} vol., p. 87, année 1871, p. 351 la note où est simplement mentionnée la circulaire de Gambetta du 2 février, sous prétexte qu'elle a été insérée au « Moniteur Universel ».

(6) Cf. Ch. SEIGNOBOS, op. cit., p. 316.

(7) Cf. Loi du 5 avril 1884, art. 76.

complète; il ne vous impose d'autre devoir que celui d'assurer la pleine exécution de la loi.

« Accomplies avec calme et *discernement*, les élections municipales du 30 avril seront une manifestation éclatante de la souveraineté nationale, *si audacieusement outragée sur quelques points de la France*.

« En regard d'un pouvoir municipal régulier, partout solennellement constitué, comme une garantie de la liberté individuelle et des droits des citoyens, *il suffira de placer, pour les anéantir, les prétentions des agitateurs qui, au nom de la Commune, ont entrepris de porter la main sur le bien d'autrui et d'installer à leur profit la plus désastreuse des dictatures*.

« Partout où pénétrèrent les écrits de ces hommes prodigés en fausses nouvelles, *vous donnerez tous vos soins à ce que les actes du Gouvernement et les délibérations de l'Assemblée soient publiés, même par voie d'affiche*.

« ...Vous vous conformerez aux intentions et à la pensée du Gouvernement en donnant l'exemple d'un respect scrupuleux du droit de tous et en ne faisant d'autre distinction que celle qui doit être faite entre les citoyens qui observent la loi et ceux qui la violent. »

Il est presque superflu d'ajouter que ces instructions visaient tout aussi bien les Sous-Préfets que leurs chefs directs les Préfets.

★★

La très importante loi du 10 août 1871, charte des Conseils généraux ne s'occupe qu'occasionnellement des Sous-Préfets et des Sous-Préfectures. Son article 8 proclame l'iné-

gibilité des Sous-Préfets au Conseil Général (8) dans le département où ils exercent leurs fonctions; son article 10 déclare que le mandat de Conseiller Général est incompatible dans le département, avec les fonctions d'employé de Préfecture ou de Sous-Préfecture; l'article 46 dit que le Conseil « statue définitivement » (9) sur les acquisitions, aliénations, échanges, changement de destination des propriétés et édifices départementaux *autres que les hôtels de Préfectures et de Sous-Préfectures*, et les articles 48 et 49 précisent que les « délibérations » sur l'acquisition, l'aliénation et l'échange des propriétés départementales affectées à ces hôtels, sont exécutoires si, dans le délai de trois mois à partir de la clôture de la session, un décret motivé n'en a pas suspendu l'exécution.

L'article 60 plaça au nombre des dépenses du budget ordinaire le loyer, mobilier, entretien des hôtels de Préfecture et de Sous-Préfecture (10). L'article 61 prévut l'imposition d'office en cas de mauvaise volonté de l'Assemblée départementale (11). L'article 83 donne à la commission départementale le droit de vérifier l'état du mobilier.

(8) La loi ultérieure du 23 juillet 1891 a ajouté : « et au Conseil d'arrondissement ».

(9) Sauf recours du Préfet dans les 20 jours, à partir de la clôture de la session.

(10) La loi du 30 juin 1907 qualifie ces dépenses d'« obligatoires », (art. 61 nouveau).

(11) Art. 61. — Si un conseil général omet d'inscrire au budget un crédit suffisant, il y est pourvu au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions.

C'était, en somme, la reproduction de la loi du 18 juillet 1866. La loi du 30 juin 1907, exprimant en termes plus nets la pensée du législateur a remplacé cet article 61 par un article 62 où on lit : « Si un Conseil Général omet ou refuse d'inscrire à son budget un

L'établissement et l'organisation des caisses de retraites ou tout autre mode de rémunération en faveur des employés des Préfectures ou Sous-Préfectures sont classés par la loi de 1871 au nombre des objets sur lesquels le Conseil Général statue définitivement (12).

L'article 37 porte que le Conseil Général répartit chaque année, à sa session d'août, (entre les arrondissements) les contributions directes, conformément aux règles établies par les lois (13). Avant d'effectuer cette répartition, il statue sur les demandes délibérées par les Conseils compétents (14) en réduction de contingent.

Le décret du 4 avril 1872 qui ramène à 35.000 et 25.000 frs. les traitements des Préfets de 1^{re} et 2^e classe, se contente de diminuer de 1.000 fr. celui des Sous-Préfets de 1^{re} classe (15). Celui du 23 décembre suivant, qui opère de

crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme des réglemens d'administration publique.

Sur les droits du Sous-Préfet en cette matière, v. BLUZET, *op. cit.*, p. 200.

(12) V. sur cette matière les lois des 1^{er} et 20 avril 1920 et le décret du 17 juillet de la même année.

(13) L'art. 44 de la loi du 31 juillet 1917 a laissé subsister la répartition à titre fictif, le principal fictif ainsi établi servant de base aux centimes additionnels départementaux et communaux. En ce qui concerne ce qu'on est convenu d'appeler la « souveraineté » de cette délibération du Conseil général : Cf. BERTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 171 en note et HAURIU, *op. cit.*, p. 231.

(14) Conseils d'arrondissement ou Conseil municipaux.

(15) Les traitements des Préfets avaient été fixés à 40.000 fr. pour la 1^{re} classe, 30.000 pour la 2^e, 20.000 pour la 3^e et ceux des Sous-Préfets à 8.000, 6.000 et 4.500 par le décret du 27 mars 1852.

Les Secrétaires généraux touchent les mêmes traitements que les Sous-Préfets

nouvelles réductions de 1.000 fr. et 2.000 fr. sur les traitements des Préfets de 2^e et 3^e classe, laisse intacts ceux des Sous-Préfets. Les attaques qui déjà se précisent contre l'institution (16) n'ont donc pas, à ce point de vue, de suite matérielle notable (17).

La loi du 21 novembre 1872 (18) sur le jury, encore en vigueur aujourd'hui, exclut le Sous-Préfet de la Commission chargée d'établir la liste d'arrondissement. Elle attribue la présidence de cette Commission, donnée au Sous-Préfet par la loi du 4 juin 1853, au Président du Tribunal civil.

★★

Nous avons vu qu'il y avait quelques réserves à faire sur la sincérité des déclarations solennelles par lesquelles les Gouvernements successeurs de l'Empire avaient érigé la neutralité administrative, au point de vue électoral, en dogme officiel.

Certes il ne faut pas confondre action politique et propa-

(16) Proposition de Thery de St-Pierre, Savary, etc... 3 mars 1871, proposition de Saisy, 12 août.

On peut remarquer que la loi du 30 mars 1872 qui accorde une pension ou des indemnités aux fonctionnaires ayant 4 ans de services au moins et remerciés par le nouveau régime, postérieurement au 12 février, prend soin de ne viser que ceux d'entre eux *qui ont subi une retenue*. Elle exclut donc les Sous-Préfets de ses dispositions. Il est vrai qu'au 12 février l'« épuration » du personnel administratif avait été faite depuis longtemps par le Gouvernement de la Défense nationale.

(17) La loi du 27 juillet 1872 réglemente le rôle du Sous-Préfet dans l'examen des tableaux de recensement et le tirage au sort (art. 13 à 15) et les opérations de révision (art. 27). Elle n'a plus qu'un intérêt historique.

(18) Complétée par celle du 20 janvier 1910.

gande électorale. Néanmoins la frontière entre les deux domaines est souvent difficile à tracer. Comment interpréter, en effet, la circulaire aux Préfets du 1^{er} juin 1873 dans laquelle le Ministre de l'Intérieur Beulé s'exprime ainsi, au lendemain de l'élection de Mac-Mahon :

« Le Gouvernement vous donne sa confiance; il réclame, en échange tout votre dévouement; mes instructions ne vous feront pas défaut, n'hésitez pas à vous y conformer, et ma responsabilité couvrira toujours la vôtre. Ce que l'Assemblée Nationale attend avant tout du Gouvernement qu'elle a institué, c'est un personnel administratif inspiré par une seule pensée, dirigé avec précision *et se mettant ouvertement à la tête des conservateurs*. L'administration doit être à tous ses degrés la représentation fidèle de cette politique réparatrice, qui seule peut raffermir ce pays si cruellement éprouvé. N'hésitez pas à dire bien haut de quel côté sont vos sympathies et nos encouragements; appelez à l'union tous les bons citoyens; qu'ils se fortifient par la pratique exacte des devoirs de la vie publique; ce n'est que par cette ferme conduite et par le maintien énergique de tous les principes conservateurs que nous pourrons constituer en France une vraie majorité de gouvernement. »

Ces directives coïncidant avec un ample carnage de fonctionnaires administratifs (19), on s'imagine sans peine l'état d'esprit de l'administration préfectorale, dont les membres sont à la merci d'une saute d'humeur ministérielle et où l'on peut légalement perdre son gagne-pain pour avoir fait simplement son devoir ou refusé de violer les lois qu'on a mission de faire respecter.

Le mouvement de réaction contre tout progrès dans le

(19) V. *Bulletin Officiel de l'Intérieur*, 1873, p. 223 et suiv.

sens libéral s'accroît d'ailleurs et la loi du 21 janvier 1874 est significative de cet état d'esprit (20). Elle enlevait à tous les Conseils municipaux l'élection des Maires et Adjoints pour donner leur nomination au Président de la République dans les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton, et aux Préfets dans les autres communes, avec faculté de les prendre en dehors du Conseil.

★★

Le décret du 11 juillet 1874 pris pour l'exécution de la loi du 7 juillet 1874 sur l'électorat municipal (21), confirme le Sous-Préfet (22) dans son droit de transmettre les listes au Préfet afin d'y joindre ses observations (23). Les circu-

(20) Cf. La circulaire du Ministre de l'Intérieur de Broglie en date du 22 janvier : « Agents du Gouvernement du Maréchal de MAC-MAHON, les Maires doivent apporter tout leur concours à son pouvoir et ne se prêter à rien de ce qui pourrait l'ébranler ou l'affaiblir. Vous n'avez à leur demander rien de plus. Défendre le pouvoir du Maréchal de MAC-MAHON, c'est défendre l'Assemblée qui l'a créé, et le repos de la Société qu'elle a confié à sa garde. »

Il était certes méritant, le Sous-Préfet qui, à cette époque, trouvait quelques instants à consacrer à sa vraie fonction : l'administration.

(21) Depuis les lois du 5 avril 1884 (pour les départements) et du 20 mars 1886 (pour Paris), il n'y a plus qu'une liste électorale servant pour toutes les élections locales ou législatives.

(22) Cf. Circulaire du 31 décembre 1875. *Bulletin Officiel de l'Intérieur*, 1876, p. 1.

(23) V. également la circulaire prise après entente entre les Ministères qui modifia le décret du 24 messidor, an III, sur les honneurs et préséances. Elle fut envoyée aux Préfets le 30 décembre 1874. V. *Bulletin officiel de l'Intérieur*, 1875. V. aussi le décret du 28 décembre et le tableau y annexé (*Bulletin officiel de l'Intérieur*, 1876, p. 455 et le décret du 29 septembre 1876). Dans les tableaux annexés à la circulaire du 30 décembre 1875 et au décret du 29 sep-

lares des 22 décembre 1874, 12 juillet et 23 septembre 1875, 28 avril 1876, organisent dans les Sous-Préfectures le service du casier administratif électoral. La loi organique du 2 août 1875 sur les élections des Sénateurs confirme dans ses articles 20 et 21 l'incompatibilité entre le mandat de Sénateur et la fonction de Sous-Préfet, et l'inéligibilité du Sous-Préfet, dans le département où il exerce cette fonction et les six mois qui suivent sa cessation. Les mêmes règles s'appliquent pour les élections à la Chambre des Députés, aux termes des articles 12 et 8 de la loi organique du 30 novembre suivant (24). Le décret du 29 décembre sur l'organisation de sapeurs-pompiers donne au Sous-Préfet le droit de les réquisitionner soit pour un service d'ordre ou un service d'honneur, soit pour porter secours, en cas de sinistre, dans les limites ou hors des limites de la commune.



En 1876 changement d'attitude à l'égard des communes. Les élections du 20 février avaient, en effet, amené à la Chambre une majorité républicaine et la loyauté de Mac-Mahon l'avait conduit à nommer un Ministère républicain.

tembre 1876 sont mentionnés les *commissaires généraux de police* (disparus depuis longtemps), qui avaient rang avant les Sous-Préfets. Un avis du Conseil d'État en date du 9 mars 1876 coupa court à la prétention des commissaires *centraux* d'héritier de leurs prérogatives.

(24) Cf. Loi du 26 décembre 1887 qui déclare applicable aux élections sénatoriales les art. 8 et 9 de la loi du 30 novembre 1875. L'art. 8 dit notamment : « L'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'État est incompatible avec le mandat de député. En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans ses fonctions si, dans les huit jours qui suivront la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député. »

Ce fut le Cabinet Dufaure (25). Le 5 mai, le Ministre de l'Intérieur Ricard informe les Préfets que le Gouvernement a décidé de ne pas user du droit que lui donne la loi du 21 janvier 1874 de prendre les Maires et les Adjointes en dehors du Conseil municipal. « Vous devrez, dit le Ministre aux Préfets le lendemain (26) déclarer nettement qui vous êtes. Vous êtes le représentant de la République dans votre département; vous êtes appelé à coopérer à une œuvre de conciliation et d'apaisement que vous poursuivrez avec une inaltérable constance sur le terrain administratif, *mais qui, dans le domaine politique, ne doit se porter à aucune équivoque ni aucune complaisance* ». Le 12 août une loi rendait aux Conseils municipaux l'élection du Maire et des Adjointes dans les communes non chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton. Pour ces dernières la nomination appartenait au Président de la République mais partout ces magistrats municipaux devaient être pris parmi les Conseillers. Commentant cette loi le nouveau Ministre de l'Intérieur, de Marcère, s'exprimait ainsi (27) : « Le Maire est un agent de l'autorité supérieure et, à ce titre, il a des rapports de subordination envers les fonctionnaires plus haut placés que lui dans la hiérarchie. Ces rapports ne doivent pas changer de caractère sous prétexte que l'élu du Conseil municipal se croirait affranchi à l'égard de toute autre autorité que de celle dont il a reçu son mandat ». M. de Marcère avait de respectables illusions. L'élection des Maires se défend fort bien, elle présente plus d'avant-

(25) Et bien entendu, une série d'exécutions de fonctionnaires administratifs avait accompagné ce changement d'orientation (V. *Bulletin officiel de l'Intérieur*, 1876, p. 129, 200 et suiv.).

(26) Circulaire du 6 mai, *Bulletin*, 1876, p. 266.

(27) Circulaire du 16 novembre 1876.

tages que d'inconvénients. Mais ceux-ci sont, en l'espèce, inévitables. Il convient d'y remédier dans la mesure du possible, non de prétendre les supprimer par une phrase. C'est depuis que cette liberté a été rendue aux communes, que le Sous-Préfet, « œil du Gouvernement » est devenu vraiment indispensable. « Plus le pouvoir municipal est rapproché des administrés, plus il serait insupportable s'il était partial et tyrannique » disait, mieux inspiré, le Ministre dans le même document. Pour éviter cette tyrannie, un seul moyen : le contrôle. Ce ne sont pas les bureaux de la Préfecture et le Préfet que trop souvent ils submergent qui pourront toujours efficacement l'exercer.

Le Ministère Simon, plus à gauche que son prédécesseur, craignant pour son existence parce que le Sénat, modéré, avait remporté une victoire sur la Chambre dans le conflit sur les attributions financières de la Haute Assemblée, pratiqua à son tour des coupes sombres dans le personnel administratif (28), suspect de tiédeur, afin de rassurer la majorité (29). Il prit, il est vrai, une mesure de demi-bienveillance à l'égard de ses victimes en prévoyant des traitements de non-activité pour les plus intéressantes d'entre-elles (30).

(28) 8 Préfets et 51 Sous-Préfets furent révoqués.

(29) Et s'il pleut? demandait-on à un Ministre, récemment, au sujet d'une fête officielle. — S'il pleut? On révoquera le Préfet.

(30) Décret du 15 avril 1877, art. 5, qui se borne à reproduire les dispositions du décret du 27 mars 1854, relatif aux Préfets et Sous-Préfets, de les étendre aux Secrétaires généraux et de prévoir des traitements plus faibles de non-activité pour les Conseillers de Préfecture.

Par une autre disposition, ce décret permettait aux Sous-Préfets et Secrétaires généraux de 2^e et 3^e classe, de prétendre après cinq ans de services dans la même classe et dans la même résidence ou après sept ans de services dans la même classe et dans des résiden-

Jules Simon démissionné par Mac-Mahon, de Broglie, à son tour, se livra au facile jeu de massacre (31). Après quoi le Gouvernement lança ses fonctionnaires zélés ou terrorisés à l'assaut de la République (32). Le Ministre de Fourtou expédia aux Préfets une circulaire datée du 2 juillet dont quelques passages auraient rendu jaloux de Morny s'il n'était mort douze ans auparavant :

« La dissolution de la Chambre des Députés, prononcée par M. le Président de la République, sur l'avis conforme du Sénat, a créé une situation politique sur laquelle je viens appeler votre attention. Il en découle en effet pour le Gouvernement des devoirs *qui ne manqueront pas d'inspirer votre langage et votre conduite.*

« ...M. le Président de la République avait fait appel aux conservateurs de tous les partis : il a été entendu de tous... Le parti conservateur s'est toujours honoré en respectant les institutions régulièrement établies... Vous aurez soin, Monsieur le Préfet, de bien fixer à cet égard l'opinion publique... Votre rôle est de vous mettre continuellement en rapport avec les populations pour empêcher qu'on ne les égare et qu'on ne les trompe...

ces différentes au traitement de la classe supérieure. Il prévoyait également la possibilité de leur envoi dans un poste inférieur avec conservation de leur traitement (Bulletin Int., 1877, p. 146).

(31) Bulletin Int., 1877, p. 192 et suiv.

(32) « La France ne veut pas qu'en 1880, le jour où les lois constitutionnelles pourront être revisées, tout se trouve préparé d'avance pour la désorganisation de toutes les forces morales et matérielles du Pays. » C'est MAC-MAHON, lui-même, qui dans son message lu au Sénat le 16 juin, réveille ainsi les espérances des royalistes!

Cf. Ch. SEIGNOBÔS, *l'évolution de la 3^e République*. Tome VIII de l'Histoire de France contemporaine de LAVISSE, p. 29.

« En ramenant le Pays à l'exacte appréciation des faits, vous le préparerez à la grande manifestation électorale pour laquelle il sera bientôt convoqué... Le Gouvernement n'a pas seulement le droit, il a le devoir de faire connaître au Corps électoral les candidats qui soutiennent et les candidats qui combattent sa politique. Il a non seulement le droit, il a le devoir de dire aux populations : Voilà le candidat avec lequel je suis en dissentiment, voilà au contraire le candidat qui représente mes tendances et mon programme. Vous êtes libres de choisir, mais ainsi averties, vous choisirez du moins en connaissance de cause.

« ...Ne voyons-nous pas trop souvent nos adversaires s'efforcer d'agir sur l'esprit public par le mensonge, par la calomnie, par la peur, par les manœuvres les plus répréhensibles?... En présence de tels faits comment hésiterions-nous à mettre en garde le suffrage universel contre les pièges qu'on ne cesse de lui tendre ?

« ...Vous ferez appel, dans la lutte qui va s'engager, à l'union de tous les conservateurs.

« ...Votre action ne saurait être contrariée par ceux qui représentent à un degré quelconque le Gouvernement. Les fonctionnaires de tout ordre sont unis au pouvoir qui les nomme et dont ils exercent la délégation par des liens qu'ils n'ont pas le droit d'oublier. Nous ne pourrions admettre l'hostilité d'aucun d'eux... »

Quelques jours après (32), croyant la chose habile, le même de Fourtou appelait l'attention des Préfets sur la nécessité de ne pas cependant négliger l'administration : « Si les changements que les événements ont nécessités dans le personnel administratif avaient amené un certain

(32) Circulaire du 25 juillet 1877.

ralentissement dans le travail des bureaux, vous stimuleriez le zèle de tous les agents... Dans les tournées que vous serez appelé à faire... vous insisterez auprès de MM. les Sous-Préfets de votre département, comme j'insiste auprès de vous, pour que, de leur côté, ils comprennent bien qu'ils ne sauraient se laisser détourner de leurs devoirs administratifs sans compromettre, par cela même, leur action politique. »

Le 5 octobre, dans une autre circulaire, de Fourtoul s'énervait, s'impatiente, et prescrit aux Préfets de déférer aux Parquets généraux les personnes qui se rendraient coupables du délit « d'excitation à la haine et au mépris du Gouvernement (33) ».

La défaite du Gouvernement fut complète, malgré la pression officielle (34). Mac-Mahon essaya de tenir la promesse que dans un manifeste du 19 septembre il avait faite de « protéger énergiquement les fonctionnaires fidèles qui, dans un moment difficile, ne se sont pas laissés intimider par de vaines menaces (35) ». Un Ministère « d'affaires »

(33) On sait que GAMBETTA ayant déclaré au cours de la campagne électorale que quand le Pays aurait fait connaître sa volonté le Président devrait « se soumettre ou se démettre » fut poursuivi et condamné à 3 mois de prison et 2.000 fr. d'amende.

(34) Ch. SEIGNOBOS, *op. cit.*, p. 38 : « L'élection fut achevée dès le premier tour, (sauf 15 circonscriptions). Les républicains perdirent 53 sièges et en gagnèrent 17; ils revenaient 321 (dont 293 sortants). Leurs pertes se produisaient dans les pays d'opinions partagées où le clergé avait une forte influence, Alpes, Pyrénées, Massif Central, région du Nord (Nord, 4, Pas-de-Calais, 2, Somme, 1), Côtes-du-Nord, 4); et dans la vallée de la Garonne et le département de Vaucluse (4), où suivant l'usage du pays les bulletins de vote étaient remaniés par le parti qui tenait les urnes électorales. Un Sous-Préfet disait naïvement : « Faites sauter les paquets... cela se fait partout. »

(35) *Bulletin off. Int.*, 1877, p. 386.

composé de fonctionnaires, tous conservateurs, fut formé. Le refus du budget par la Chambre obligea le Maréchal à capituler. Dufaure, rappelé fit un mouvement portant sur 83 Préfets, 264 Sous-Préfets, 75 Secrétaires généraux, c'est-à-dire sur la quasi-totalité des postes. Rien que parmi les Préfets il y avait 46 révocations, 27 « démissions ».

★★

La curieuse circulaire du 3 janvier 1878 invite les fonctionnaires à ne pas refuser leur concours à la Commission d'enquête sur les élections, nommée par la Chambre (36).

Quelques jours après, en un texte que connaissent trop peu de Préfets et de Sous-Préfets, le Ministre de Marcère

(36) Et tout de suite elle ajoute : « La latitude laissée aux fonctionnaires dans leurs relations avec la commission trouve sa limite naturelle dans leur responsabilité et dans les obligations professionnelles de leur charge. Ainsi, comme règle générale de conduite, vous (les Préfets) et vos subordonnés, vous devez vous tenir à la disposition des Commissaires enquêteurs, agissant en leur qualité et dans la mesure des pouvoirs qui leur sont conférés par la résolution votée par la Chambre. Vous faciliterez leur tâche et vous leur fournirez les renseignements qu'ils vous demanderont, sans vous départir de la règle de discrétion à laquelle vous obligeraient les devoirs mêmes de votre fonction. »

« Que si vous éprouviez, dans quelques cas particuliers, des scrupules à déférer aux désirs qui vous seraient exprimés, vous auriez soin de m'en référer, en me signalant les circonstances de fait ou de droit qui vous arrêtent. Toutefois, il est une réserve nécessaire que je dois faire en ce qui touche les pièces et documents officiels. Vous ne les mettrez à la disposition de la Commission qu'après avoir pris mes instructions sur chaque cas particulier qui donnerait lieu à une demande de communication. Vous devrez bien faire connaître ces instructions à vos subordonnés. »

Ce document est resté le modèle de genre.

traçait à ses subordonnés l'attitude à adopter vis-à-vis des magistrats municipaux (37).

« ... Je vous rappellerai tout d'abord que le Maire est un fonctionnaire public : c'est en cette qualité qu'il assure l'exécution des lois et des décisions de l'autorité supérieure, qu'il remplit les fonctions d'officier de l'état-civil; c'est aussi en cette qualité qu'il administre la commune et exécute les décisions du Conseil municipal. Sa situation est, sous ce rapport, analogue à celle du Préfet, chargé d'administrer le département et d'exécuter les décisions du Conseil Général, et, dans une sphère plus élevée encore, à celle du Ministre chargé de l'exécution des lois votées par le Parlement.

« Le pouvoir exécutif s'exerce, à tous les degrés, par des représentants de l'État. Tel est le principe fondamental de notre système administratif. Le législateur n'a pas entendu déroger à ce principe, ni changer le caractère des fonctions municipales en confiant aux Conseils la mission d'en choisir les titulaires. Il importe donc que, contrairement aux craintes qui ont été souvent exprimées à cet égard, l'élection des Maires n'affaiblisse pas les liens de la hiérarchie administrative, et il dépend en grande partie de vous, Monsieur le Préfet, qu'il en soit ainsi.

« Le moyen le plus sûr de maintenir cette hiérarchie entre vous et les magistrats municipaux consiste avant tout à gagner leur confiance. Il faut qu'ils sachent bien que vous êtes résolus à les aider dans les difficultés qu'ils pourront rencontrer, à les soutenir et à fortifier leur autorité. Ils ont sans cesse besoin de votre appui et de vos conseils dans l'accomplissement de leur tâche, et s'ils rencontrent auprès de vous un accueil toujours bienveillant, un concours im-

(37) Circulaire du 14 janvier 1878.

partial et empressé, vous les trouverez à votre tour disposés à écouter vos avis et à respecter l'autorité qui vous appartient. La loi vous donne d'ailleurs les pouvoirs les plus étendus contre ceux qui manqueraient volontairement et systématiquement à leurs devoirs et vous saurez user de ces pouvoirs avec modération, mais aussi avec fermeté.

« Vous devez, en second lieu, vous appliquer à faire expédier *avec toute la promptitude possible*, par vos bureaux, les affaires des communes et surtout celles dont les Maires prendront la peine de venir vous entretenir eux-mêmes. Il existe souvent à cet égard des habitudes de lenteurs, un luxe de formalités inutiles qui compromettent de sérieux intérêts et indisposent les administrés; vous pourrez facilement obvier à ces inconvénients. Je veillerai de mon côté à ce que l'administration centrale expédie sans retard les affaires qui lui seront transmises, et je vous prierai de me réclamer les solutions qui se feraient attendre.

« J'ai souvent entendu formuler le vœu que les communes fussent soumises à une tutelle moins sévère, et réclamer à cet égard une législation plus libérale. Un examen attentif des faits me donne lieu de penser que ces plaintes sont motivées bien moins par la législation elle-même que par la manière dont elle est appliquée. L'administration supérieure a des devoirs de tutelle à remplir à l'égard des communes, *en vue de prévenir des abus de pouvoir* et surtout de sauvegarder les intérêts financiers des générations futures; mais cette tutelle ne doit pas porter atteinte aux pouvoirs légitimes des Conseils municipaux élus et partant responsables devant les électeurs de l'usage qu'ils font de ces pouvoirs. Il est nécessaire que cette responsabilité soit effective et que l'intervention incessante de l'Administration su-

périeure dans les affaires communales ne la rende pas illusoire. »

Quant aux élections le Ministre de Marcère est le premier qui ait prescrit la neutralité administrative dans des instructions sans ambiguïté (38) :

« Le Gouvernement se sépare nettement de la doctrine des candidatures officielles, et des pratiques que ces candidatures rendent nécessaires.

« Cette règle de conduite implique la neutralité la plus entière dans la lutte électorale et, comme conséquence, l'abstention de tout acte ou de toute démarche qui pourrait marquer aux yeux des populations une préférence en faveur de l'un des candidats sur l'autre.

« Sous ce rapport, je ne partage pas l'opinion parfois émise que le Gouvernement a le devoir et le droit de faire connaître celui des candidats qu'il lui serait agréable de voir préféré par le suffrage universel.

« Sans doute, il est naturel et légitime que le Gouvernement désire voir les électeurs manifester par les choix qu'ils font leur adhésion et leur attachement à la République. On ne peut s'étonner que le Gouvernement aime trouver dans les élections qui lui sont favorables la preuve que le Pays approuve la marche imprimée aux affaires publiques. Mais il ne lui appartient pas de forcer à son profit les manifestations du suffrage universel, et les témoignages de confiance qu'il reçoit de la part des électeurs ne lui donnent de la force qu'à la condition que ces témoignages soient librement exprimés.

(38) Circulaire du 12 février 1878.

« Nous n'avons dans les affaires d'élection qu'un seul devoir à remplir : faire appliquer strictement et équitablement les lois. »

★★

Quelques mesures furent prises en cette année 1878 intéressant le personnel administratif à d'autres points de vue — chose nouvelle depuis l'Empire — que l'existence même. Tout d'abord le Ministre constate que Préfets et Sous-Préfets prennent trop souvent des vacances sans autorisation : aux termes de l'ordonnance du 15 mai 1822 ces fonctionnaires, lorsqu'ils s'absentent de leur poste doivent subir une retenue de moitié de leur traitement. Pour éviter la retenue ils se dispensent de demander l'autorisation. Le Ministre décide d'exécuter qui ? Les mauvais fonctionnaires ? Non, l'ordonnance (39). Après quoi on s'occupe du costume officiel (40). L'habit richement brodé d'argent, rutilant de prétention, devient facultatif. Une tenue plus commode le remplace. On n'oublie pas les employés des bureaux : les sommes mises à la disposition des Préfets et des Sous-Préfets comme portion des fonds d'abonnement affectée aux traitements de leur personnel étaient assez modiques pour que de nombreux Conseils généraux eussent cru devoir inscrire aux budgets départementaux des allocations plus ou moins importantes destinées à les relever. Le Gouvernement, craignant la main-mise des assemblées régionales sur les bureaux, avait interdit ces pratiques par une circulaire

(37) Circulaire du 10 avril 1878. *Bulletin du Ministère Intérieur*, 1878, p. 112.

(40) Décret du 16 avril 1878. Cf. arrêtés des Consuls des 17 ventôse, 17 floréal, et 8 messidor, an VIII. Cir. Int. du 26 février 1849, Décret du 1^{er} mars 1852; Cir. Int. du 17 novembre 1871, 10 avril 1873, 28 juin 1877.

du 24 octobre 1836, puis les avait tolérées, le budget de l'État étant, par définition, toujours dans la gêne. Le 8 août 1878 le Sous-Secrétaire d'État Lepère, nom prédestiné, invite les Préfets à solliciter la bienveillance des Assemblées départementales qui ne sont pas encore entrées dans cette voie. C'est sans doute la gêne de l'État, qu'il invoque, qui vaut peu après aux Sous-Préfets leur abonnement d'office et à leurs frais au *Journal Officiel*.

★★

La loi du 2 avril 1880 supprime les Sous-Préfectures de Sceaux et de Saint-Denis que leur proximité de Paris rendait fort inutiles. La loi du 30 juin 1881 sur les réunions permet leur tenue librement et sans autorisation, sur simple déclaration (42) au Sous-Préfet dans les chefs-lieux d'arrondissement, au Préfet au chef-lieu du département, aux Maires dans les communes. Celle du 29 juillet sur la liberté de la Presse prescrit, sous des peines relativement sévères, l'accomplissement de diverses formalités : dépôt de deux exemplaires de tout imprimé, destinés aux collections nationales, à la Sous-Préfecture dans les chefs-lieux d'arrondissement, et par les soins de l'imprimeur (art. 3); dépôt, par le gérant de toute publication périodique, de deux autres exemplaires (art. 10); déclaration préalable à l'exercice du colportage des périodiques (art. 18) (43). Une circulaire du 31 juillet rappelle aux fonction-

(41) Cir. du 14 décembre 1878. V. dans le même ordre d'idée, cir. du 5 décembre 1883 relative au *Recueil des Arrêts du Conseil d'État*.

(42) La loi du 28 mars 1907 a supprimé cette dernière formalité. cf. MOYE. *Droit Public Français*, 2^e édition, p. 156.

(43) La loi de 1881 confirme, dans un sens encore plus libéral la loi, déjà très favorable au colportage, du 9 mai 1878. Cf. circulaires Int. du 12 août 1880 et du 1^{er} août 1881.

naires administratifs qu'ils doivent observer la plus stricte neutralité électorale (44). Un décret du 7 décembre 1883 remanie les traitements de certaines classes personnelles (45).

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, d'intérêt capital, précise sur de nombreux points le rôle du Sous-Préfet. L'art. 29 prescrit l'envoi du procès-verbal des opérations du scrutin au Préfet par l'intermédiaire obligé du Sous-Préfet; l'art. 33 déclare le Sous-Préfet inéligible au Conseil municipal dans son ressort et l'art. 34 ajoute que ses fonctions sont incompatibles avec celles de Conseiller municipal d'une commune quelconque (46); l'art. 46 permet au Sous-Préfet de prolonger la durée des sessions ordinaires du Conseil; l'art. 47 lui reconnaît le droit de le convoquer extraordinairement et exige du Maire, lorsqu'il réunit lui-même l'Assemblée municipale hors des époques légales, d'en aviser le Sous-Préfet en lui faisant connaître les motifs de son initiative; l'art. 48 laisse au Sous-Préfet la faculté d'abréger les délais de convocation; l'art. 49 prévoit le dépôt du tableau des Conseillers à la Sous-Préfecture, où toute personne peut en prendre communication ou copie; d'après l'art 57 les délibérations sont inscrites sur un registre coté et paraphé par le Sous-Préfet; l'art. 61 maintient la nomination par le Sous-Préfet, sur une liste double dressée par le

(44) Circulaire du Ministre CONSTANS, à l'occasion du renouvellement de la Chambre des Députés. *Bull. off. Int.*, 1881, p. 341.

(45) Ce décret fixait à 29.000 fr. le traitement des Préfets élevés sur place de la 2^e à la 1^{re} classe, et à 5.500 fr. celui des Sous-Préfets et Secrétaires généraux élevés également sur place de la 3^e à la 2^e classe. Il réduisait ainsi de 500 fr. les traitements qu'avait fixés, pour ces deux cas, le décret du 15 avril 1877.

(46) Art. 34. — Les fonctions de Conseiller municipal sont incompatibles avec celles : 1^o de Préfet, de Sous-Préfet et de Secrétaire

Conseil, des cinq répartiteurs visés dans l'art. 9 de la loi du 3 frimaire an VII, et des cinq répartiteurs suppléants; aux termes de l'art. 62 expédition de toute délibération est adressée dans la huitaine par le Maire au Sous-Préfet qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé (47); l'art. 66 permet à tout contribuable ou intéressé de déposer à la Sous-Préfecture des demandes en annulation de délibérations; les nominations de Maires ou d'Adjointes sont dans les 24 heures, notifiées au Sous-Préfet (art. 78 (48); les employés nommés par le Maire que

général de Préfecture... Les fonctionnaires désignés au présent article qui seraient élus membres d'un Conseil municipal auront, à partir de la proclamation du résultat du scrutin, un délai de dix jours pour opter entre l'acceptation du mandat et la conservation de leur emploi. A défaut de déclaration adressée dans ce délai à leurs supérieurs hiérarchiques, ils seront réputés avoir opté pour la conservation dudit emploi. Pour le cas du Conseiller municipal nommé ultérieurement Sous-Préfet, cf. LÉON MORGAND, *La loi municipale*, 9^e édit., p. 304, n^o 206.

(47) Nous avons dit plus haut que cette dernière formalité est tombée en désuétude dans presque tous les départements. Cela peut présenter des inconvénients au cas de discussion sur la date du dépôt d'une délibération. Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectorale ne sont en effet, exécutoires qu'un mois après le dépôt, (art. 68). D'autre part en ce qui concerne les délibérations soumises à l'approbation, le pourvoi devant le Ministre, en cas de rejet par le Préfet ou de silence persistant de ce magistrat, n'est possible qu'après le délai d'un mois à partir de la date du récépissé, (art. 69).

(48) Les démissions des Maires et Adjointes sont, d'après la loi ultérieure du 8 juillet 1908, adressées au Sous-Préfet; elles sont définitives à partir de leur acceptation par le Préfet ou, à défaut de cette acceptation un mois après un nouvel envoi de la démission, par lettre recommandée.

celui-ci veut faire assermenter ou commissionner doivent être au préalable agréés par le Sous-Préfet, qui agréé également les gardes-champêtres et les agents, brigadiers ou inspecteurs de police (art. 88, 102 et 103) (49); les art. 90, 91 et 92, qui définissent les attributions administratives du Maire précisent qu'il les exerce sous la surveillance ou l'autorité de « l'administration supérieure »; l'art. 93 charge le Sous-Préfet, à défaut du Maire, de pourvoir d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte ni de croyance; les arrêtés que prend le Maire doivent être immédiatement adressés au Sous-Préfet. Ceux de ces arrêtés qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après, sauf autorisation du Préfet (art. 95); les Sous-Préfets ont le droit d'assister aux conférences que plusieurs Conseils municipaux peuvent organiser pour discuter des questions d'intérêt commun (art. 116 et 117) (50); aucune action judiciaire autres que les actions possessoires ne peut être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au Sous-Préfet un mémoire contenant l'objet et les motifs de sa réclamation; il lui en est donné récépissé et l'action ne peut être portée devant les tribunaux qu'un mois après (art. 124); quant au Sous-Préfet il adresse immédiatement le mémoire au Maire, avec invitation de convo-

(49) Les simples préposés d'octroi sont nommés par le Sous-Préfet sur la proposition du Maire (décret du 13 avril 1861).

(50) La loi du 22 mars 1890, remaniée depuis par la loi du 3 novembre 1917 a institué les *syndicats de communes* et ajouté un titre VIII à la loi du 5 avril 1884. Aux termes de la loi de 1890, le syndicat est administré par un comité (art. 171) où ont entré le Préfet et le Sous-Préfet (art. 173), qui sont toujours entendus quand ils le demandent et peuvent aussi se faire représenter par un délégué.

quer le Conseil municipal dans le plus bref délai pour en délibérer (art. 125) (51). Enfin les états de recettes municipales ne sont exécutoires qu'après visa du Sous-Préfet (art. 154) (52).

La loi du 16 juin 1885 remplaçant le scrutin d'arrondissement par le scrutin départemental donne temporairement aux Sous-Préfets l'illusion que leurs services politiques vont être moins réclamés. Celle du 14 août 1885 exige l'avis des Sous-Préfets sur les demandes de réhabilitation (53) et le décret du 11 novembre sur le service des maisons d'arrêt, de justice et de correction leur donne diverses attributions en matière pénitentiaire; celui du 20 janvier 1886 leur reconnaît le droit à la présidence, lorsque l'Inspecteur d'Académie n'assiste pas à la séance, des bureaux d'administration des lycées et collèges et celui du 18 janvier 1887 le droit d'entrée dans les écoles publiques; celui du 22 mars établit une nouvelle réglementation des classes personnelles des membres de l'administration préfectorale (54).

(51) V. Loi du 8 janvier 1905, art. 1^{er}.

(52) V. également circulaire du 15 mai suivant, qui fait remarquer au Préfets que la loi nouvelle ne comporte pas l'obligation de prendre l'avis du Conseil d'arrondissement au cours de l'instruction des demandes de changement de nom des communes, mais les invite à provoquer l'avis du Sous-Préfet. L'avis du Conseil d'arrondissement n'est obligatoire que pour les projets tendant soit au transfèrement des chefs-lieux de communes, soit aux changements dans les limites de ces communes (art. 3 à 6 de la loi). Cette circulaire contient un commentaire complet de la loi municipale (*Bull. Off. Min. Int.*, 1884, p. 213).

(53) Art. 10 modifiant l'art. 623 du Code d'Instruction criminelle. La loi du 3 juillet 1852, qui avait précédemment modifié cet article avait déjà rendu obligatoire l'avis du Sous-Préfet.

(54) « Dans le but de donner plus de stabilité aux fonctions admi-

C'est en 1886, le 3 décembre, sous le Ministère Freycinet que pour la première fois la Chambre des Députés vota la suppression des Sous-Préfets. Le Ministère en mourut, pas l'institution (55).

En 1888, le Gouvernement croit devoir rappeler aux Préfets et Sous-Préfets l'obligation qui leur incombe de visiter leurs communes aussi fréquemment que possible : « Je reconnais, écrit M. Sarrien, Ministre de l'Intérieur, que dans certains départements, les Préfets ne peuvent parcourir chaque année, toutes les circonscriptions communales. Mais je ne saurais trop insister pour que vous ne laissiez échapper aucune occasion d'entrer en relations directes avec les populations et avec les municipalités. Je vous prie, en outre, de donner à ce sujet des instructions précises à MM. les Sous-Préfets en leur faisant connaître que les tournées dans les communes de leur arrondissement constituent, à mes yeux, une des obligations essentielles des fonctions qui leur sont confiées.

« Chaque fois qu'une difficulté administrative vous est signalée, qu'un conflit menace d'éclater dans une commune, nistratives » écrit le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, GOBLET, dans son rapport au Président de la République. Prétention combien illusoire!...

D'après ce décret les Sous-Préfets et Secrétaires généraux des postes compris dans la 2^e classe pouvaient, après trois ans de services dans le même poste ou après cinq ans de services dans les postes différents mais de même classe, obtenir sur place le traitement de la classe supérieure. Les Sous-Préfets et Secrétaires généraux compris dans la 3^e classe pouvaient obtenir aux mêmes conditions une augmentation de traitement de 1.000 fr. Le décret du 15 avril 1887 en avait déjà ainsi décidé.

(55) Le Cabinet GOBLET qui succéda au Cabinet FREYCINET obtint le vote des crédits supprimés le 3 décembre en vue de réaliser la réforme, et qu'avait rétablis le Sénat.

vosre présence ou celle d'un de vos collaborateurs suffira le plus souvent pour prévenir des erreurs regrettables, des lenteurs dans l'expédition des affaires, et aussi pour maintenir l'entente si désirable entre votre administration et les Municipalités.

« ... En aidant les Assemblées municipales de vos conseils, en traitant directement sur place des affaires qui, résolues par correspondance, auraient pu provoquer quelque trouble dans les esprits et soulever des résistances, en cherchant à développer et à affermir les bonnes relations que l'administration préfectorale doit s'efforcer d'entretenir avec les Municipalités, vous servirez de la manière la plus efficace les intérêts dont vous avez la charge... »

Ce rôle, le Préfet le jouera difficilement. Mais le Sous-Préfet, dans sa circonscription plus limitée, peut l'assumer. Si actuellement, dans la plupart des arrondissements, il ne le remplit qu'imparfaitement c'est que trop souvent incompetent parce que mal recruté, il fuit l'étude directe des affaires, ou qu'alourdi par des exigences paperassières il ne dispose pas du temps nécessaire. Nous n'insisterons pas sur une troisième catégorie, moins réduite qu'il ne conviendrait : celle des Sous-Préfets qui considèrent leur fonction comme un apanage comportant le droit de vivre aux frais de la Nation sans obligation de gagner leurs appointements par un travail sérieux (56).

On commence à cette époque à parler de l'utilité d'une organisation, sur des bases fixes, du personnel des Préfectures et Sous-Préfectures. Une circulaire (57) du Ministre Flo-

(56) Au sujet des congés des Sous-Préfets, de l'exemption de la retenue et de la question de l'intérim, v. entre autres, circ. du 10 mars 1820 et du 15 octobre 1888.

(57) Provoquée par une proposition de loi déposée à la Chambre

quet, datée du 8 août 1888, prescrit une enquête — qui resta sans lendemain. Une circulaire du 15 décembre, prise pour l'application du décret du 2 octobre sur la surveillance des étrangers, fait participer les Sous-Préfets à ce service. Le 13 février 1889, le scrutin d'arrondissement rétabli (58), augmente en fait l'importance du rôle politique du Sous-Préfet; la loi du 18 mars réserve aux anciens sous-officiers rengagés un quart des vacances d'emplois d'expéditionnaires dans les Préfectures et Sous-Préfectures (59).

Le 30 mars, le Ministre Constans insiste, par circulaire, sur la mission d'information qui incombe aux fonctionnaires préfectoraux (60) vis-à-vis du Gouvernement. La loi du 4 avril (61) prescrit aux Préfets de consulter les Conseils d'arrondissement avant de prendre certains arrêtés en matière de réglementation rurale. Le décret du 27 avril porte que le Sous-Préfet délivre les autorisations de transport des

(*Journal Officiel*, année 1885. Chambre des Députés. Documents parlementaires, Session extraordinaire, p. 52).

(58) Pour enrayer les progrès du Boulangisme.

(59) La loi du 21 mars 1905 a remanié dans son chapitre IV la législation sur les emplois réservés. Celle du 17 avril 1916 a accordé un droit de préférence aux militaires réformés n° 1 ou retraités par suite d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées au service pendant la Grande Guerre.

(60) Il rappelle notamment les termes d'une circulaire antérieure sur la nécessité pour le Gouvernement « d'être sans cesse au courant de tout ce qui se passe sur tous les points du territoire, non seulement pour parer aux accidents, mais aussi pour garantir et assurer dans leur développement normal l'ordre et la liberté nécessaires à la vie publique d'un grand pays ». Les Préfets devaient envoyer au Ministre un rapport mensuel sur la situation politique et économique de leurs départements respectifs; les Sous-Préfets un rapport hebdomadaire au Préfet de l'arrondissement.

(61) Titre VI du Code rural.

corps des décédés lorsque le déplacement a lieu dans les limites de l'arrondissement. La loi militaire du 15 juillet 1889 (62) maintient l'importance de son rôle en matière de recrutement (63). La loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes lui donne entrée au Comité d'administration. La circulaire du 1^{er} février 1893, rédigée pour l'exécution de la loi du 12 avril 1892 sur les gardes particuliers précise, que l'agrément doit être donné par le Sous-Préfet (64). La loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite prévoit la désignation par le Sous-Préfet du répartiteur qui peut assister aux séances de la Commission administrative du Bureau d'assistance avec voix consultative (art. 12); une copie de la liste des personnes admises au secours est adressée au Sous-Préfet (65) (art. 15). Celui-ci est président de la Commission cantonale chargée de statuer souverainement sur les réclamations en inscription ou en radiation (66) (art. 17). Enfin il vise et rend exécutoire les états de re-

(62) Abrogée par la loi du 21 mars 1905.

(63) Notamment pour le tirage au sort, devenu depuis sans objet avec le principe de l'égalité devant le service militaire posé en 1905.

(64) V. décret du 20 messidor, an III, art. 4. Le Conseil d'État par avis du 4 juillet 1892 avait conclu dans le même sens.

(65) Ainsi qu'une copie du procès-verbal constatant que la liste a été déposée au Secrétariat de la Mairie et que le Maire a donné avis du dépôt par affiches aux lieux accoutumés.

(66) Le Juge de paix préside, aux termes du même article, à défaut du Sous-Préfet et c'est ce qui a lieu en pratique. Les réclamations en inscription ou en radiation peuvent être faites pendant un délai de vingt jours à compter du dépôt de la liste au Secrétariat de la Mairie, pour tout habitant ou contribuable de la commune. La loi du 13 avril 1898 (art. 58) a décidé que « le droit de réclamer l'inscription ou la radiation devant la Commission cantonale appartient au Préfet du département ou à son délégué. La circulaire du 14 juin 1898 (*Bull. Off. Int.*, 1898, p. 265) conseille aux Préfets d'investir

cettes du bureau d'assistance pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prévu un mode spécial de recouvrement (art. 31).

L'arrêté ministériel du 23 novembre 1893 visant l'application de la loi du 30 novembre 1892 en ce qui concerne la déclaration obligatoire des cas de maladies épidémiques (67) décide que cette déclaration doit être faite au Sous-Préfet en même temps qu'au Maire et la circulaire du 1^{er} décembre précise le rôle du Sous-Préfet en la matière. Le décret du 21 septembre 1895, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'intéressante loi du 30 novembre 1894 (68) sur les habitations à bon marché, prévoit l'installation par le Sous-Préfet des Comités locaux institués dans son arrondissement.

Le 22 février 1898 un décret fait cesser définitivement le régime hybride qu'on avait tenté à plusieurs reprises d'imposer à l'Algérie. Au début, la colonie dépendait du Ministère de la Guerre. Puis elle avait été divisée en provinces, arrondissements, cantons, communes. Après une tentative de création d'un Ministère spécial de l'Algérie, le Gouvernement de cette délégation les Sous-Préfets plutôt que de désigner un délégué spécial auprès de chaque Commission d'appel.

Dans les huit jours, avis est donné à la Sous-Préfecture des décisions rendues par la Commission, et le Sous-Préfet opère sur la liste les inscriptions ou radiations prononcées.

(67) Loi du 30 novembre 1892, art. 15 : Tout docteur, officier de santé ou sage-femme est tenu de faire à l'autorité publique, son diagnostic établi, la déclaration des cas de maladies épidémiques... Cf. le Règlement du 10 juin 1899, la loi du 15 février 1902, art. 4 et 5, le décret du 10 février 1903 et l'arrêté du même jour.

(68) Modifiée et complétée par la loi du 12 avril 1906. V. également la loi du 10 avril 1908; la loi de finances du 13 juillet 1911, art. 4; les lois des 26 février et 23 décembre 1912, 24 octobre 1919 et 26 février 1921.

neur général avait été rétabli et, en 1870, la subordination des Préfets aux autorités militaires abolie en principe. Un Gouverneur général civil avait été nommé en 1879. Mais en 1881, les décrets « de rattachement » plaçaient sous la direction des Ministres les divers services algériens. Il en résulta un gâchis tel qu'en 1896 les décrets durent être rapportés et l'autorité du Gouverneur général restaurée. Le décret de 1898 réorganisa l'administration préfectorale algérienne et la plaça formellement sous l'autorité du Gouverneur général (69).

La loi du 1^{er} avril 1898 prévoit (art. 4) le dépôt à la Sous-Préfecture des statuts et de la liste des administrateurs des sociétés de secours mutuels. Le règlement du 10 juin 1899 donne aux Sous-Préfets, dans leur arrondissement, la direction et le contrôle des services d'hygiène et de prophylaxie des épidémies, la présidence des Conseils d'hygiène publique et de salubrité (70), qu'ils convoquent aussi souvent qu'il est nécessaire; le médecin des épidémies, après s'être transporté dans les localités où sont signalés des cas de maladies, doit le compte-rendu de ses visites aux Sous-Préfets; ceux-ci doivent s'enquérir de toutes les questions intéressant la santé publique de l'arrondissement, rappeler aux Maires les devoirs et les obligations qui leur incombent en vertu notamment des lois des 5 avril 1884 et 21 juin 1898 (71), les instruire et les diriger dans l'application des mesures sanitaires ou prophylactiques.

Jusqu'en 1901, les associations de plus de vingt personnes

(69) Nous ne reviendrons pas sur ce sujet, hors du cadre de cette étude.

(70) Remplacés aujourd'hui par des *Commissions sanitaires de circonscription*, (loi du 15 février 1902).

(71) Sur le Code rural.

ne pouvaient se former qu'avec l'autorisation du Gouvernement (72). La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels fut une première étape vers la liberté (73). Celle-ci fut réalisée par la loi du 1^{er} juillet 1901 pour toutes les associations, sauf les congrégations religieuses. Les associations peuvent se former librement sans autorisation, ni déclaration préalable (74). Mais toute association qui veut obtenir la capacité juridique doit être déclarée à la Sous-Préfecture de l'arrondissement où elle a son siège social (75).

Le décret du 12 septembre 1901 permet la nomination, comme Préfets honoraires, des Sous-Préfets et Secrétaires généraux comptant au moins trois ans d'ancienneté dans la première classe, qui quittent les cadres de l'activité. La loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique, qui institue les *Commissions sanitaires*, en laisse la présidence au Sous-Préfet. La loi du 30 mars 1902, relative à la répression des fraudes en matière électorale, institue des peines sévères contre les personnes qui, dans divers lieux — dont les Sous-Préfectures — où la fraude est plus facile, se livreraient à des actes tendant à fausser les résultats du scrutin (76). Le décret du 10 novembre 1903 sur

(72) Cf. décret des 13-19 novembre 1790; décret des 14-17 juin 1791. Constitution de l'an III, art. 360 et 364; loi du 7 thermidor, an V; Code pénal de 1810, art. 291; loi du 20 avril 1834; décret-loi du 25 mars 1852.

(73) Cf. Loi du 12 mars 1920.

(74) Cf. Loi du 30 mai 1916 qui soumet au contrôle de l'administration les associations et les œuvres qui font appel à la générosité publique et exige leur déclaration préalable à la Sous-Préfecture.

(75) Cf. décret du 16 août 1901, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 1^{er} juillet.

(76) Cf. circulaire du 15 novembre 1903.

l'organisation des corps de sapeurs-pompiers réserve au Sous-Préfet seul le droit de leur accorder l'autorisation de se réunir en uniforme en dehors des rassemblements prévus par le règlement de service, des cas d'incendie et du service d'escorte (77). Une circulaire du 8 octobre 1904 interdit aux fonctionnaires administratifs de se livrer à des opérations commerciales.

★★

Le 18 novembre 1904, les Préfets recevaient de M. Combes, Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur, une circulaire qui a fait couler beaucoup d'encre et soulevé pas mal de récriminations :

« Un des devoirs essentiels de votre charge, y était-il dit, en tant que délégué du pouvoir central, est d'exercer, sous votre responsabilité, une action politique sur tous les services publics et de renseigner fidèlement le Gouvernement sur les fonctionnaires de tous ordres et les candidats aux fonctions publiques (78) ».

★★

Avec la loi militaire du 21 mars 1905, disparaît le tirage au sort. La présence du Sous-Préfet aux séances du Conseil de révision cantonal continue d'être exigée (79) et il peut

(77) Cf. décret du 18 avril 1914.

(78) Déjà, en prenant le pouvoir, en 1902, M. COMBES avait développé, dans une circulaire du 20 juin la théorie du droit des républicains seuls « aux faveurs dont la République dispose ». Cf. Ch. SEIGNOBOS, *op. cit.*, p. 227. V. d'autre part, la circulaire du 26 novembre 1904 sur le rôle social des instituteurs, *Bull. Off. Int.*, 1904, p. 449.

(79) L'absence du Sous-Préfet ou des Maires aux séances du Conseil de révision n'entraîne pas la nullité des opérations s'il n'y a pas eu fraude.

présenter des observations (art. 16). Les Préfets, Sous-Préfets et Secrétaires généraux sont, par la même loi, autorisés à ne pas rejoindre immédiatement en cas de mobilisation, mais seulement *quand ils n'appartiennent plus à la réserve de l'armée active* (80). Enfin, la loi réservait aux anciens sous-officiers rengagés la totalité des emplois d'expéditionnaires et de concierges dans les Préfectures et Sous-Préfectures (81).

L'art. 9 de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables privés de ressources, permet au Sous-Préfet de réclamer devant la Commission cantonale, l'inscription ou la radiation des personnes omises ou indûment portées par le Conseil municipal sur la liste d'assistance. L'art. 11 lui donne la présidence de cette Commission (82). Le décret du 10 juillet 1906

(80) Ceci résultait de leur inscription au tableau B. annexé à la loi (application de l'art. 42). Les fonctionnaires de cet ordre qui appartenaient à la réserve, c'est-à-dire qui avaient été appelés au service depuis moins de quatorze ans, devaient donc rejoindre à la mobilisation de 1914, sous peine d'être déclarés insoumis. Ils relevaient d'ailleurs, aux termes de l'art. 42, dès la publication de l'ordre de mobilisation, de la juridiction des Tribunaux militaires par application de l'art. 57 du Code de justice militaire.

(81) V. loi du 17 avril 1916, donnant aux réformés n° 1 un droit de préférence.

(82) En pratique, c'est le juge de paix qui préside, malgré les recommandations de la circulaire du 14 juillet 1908, (*Bull. Off. Int.*, 1908, p. 423). V. décret du 3 août 1909 portant règlement d'administration publique pour l'application de cette loi et notamment, en ce qui concerne le rôle du Sous-Préfet, les art. 5, 6, 7. V. également circ. du 6 mars 1910 et décret du 5 février 1914. La loi du 15 juillet 1922 qui a institué des allocations temporaires en faveur de certaines catégories de bénéficiaires de rentes au titre de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail accorde au conjoint infirme ou

sur l'organisation et le fonctionnement des services de désinfection confère diverses attributions peu importantes au Sous-Préfet.

La loi du 28 mars 1907 décide que les réunions publiques seront affranchies de l'obligation de la déclaration préalable (83), prévue par la loi du 30 juin 1881. Le décret du 26 février 1907 autorise les Préfets à déléguer les Sous-Préfets pour la passation des actes intéressant la gestion du domaine de l'État; le décret du 10 mars fixe les conditions d'accession des fonctionnaires de l'Administration préfectorale aux emplois de l'administration centrale du Ministère et d'attribution, « à titre de réciprocité » des fonctions de Préfet et de Sous-Préfet au personnel de l'administration centrale (84). Le décret du 16 juin sur les honneurs et préséances place — comme précédemment — le Sous-Préfet après les généraux ou amiraux exerçant un commandement et avant le Maire et le Président du Tribunal, et réglemente les honneurs personnels auxquels il a droit (art. 39). Celui du 5 novembre supprime la classification des préfectures et sous-préfectures et répartit les Préfets, Sous-Préfets, Secrétaires généraux et Conseillers de Préfecture en trois

incurable une allocation égale au montant de sa rente. Dans ce cas la demande de l'intéressé est adressée au Maire, qui la transmet au Sous-Préfet. Le Sous-Préfet en saisit la commission cantonale instituée pour l'application de la loi de 1905, qui statue.

(83) Cf. M. MOYE, *Droit public français*, 2^e édit., p. 157.

(84) Le personnel de l'administration centrale fut fortement avantagé. Un Sous-Préfet ne peut prétendre qu'à une place de rédacteur sauf s'il compte au moins douze ans de services dont trois dans la 1^{re} classe, auquel cas il peut espérer un emploi de *sous-chef de bureau* de 3^e classe. Un *Préfet* ne peut être nommé *chef de bureau* que s'il compte au moins trois ans de grade et dix-sept ans de services rétribués!

classes personnelles auxquelles correspondent les traitements précédemment alloués aux classes territoriales (85). Enfin, un décret du 7 décembre nomme une imposante commission chargée de préparer un projet de réorganisation de l'administration départementale (86).

Il convient de signaler au passage la circulaire du 25 octobre, rédigée par le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, à l'occasion des notes à fournir par les Préfets et Sous-Préfets sur les commissaires de police. Elle trace avec netteté et justesse la ligne de conduite des membres de l'Administration préfectorale vis-à-vis de ces magistrats (87).

(85) Les classes territoriales ont été rétablies par le décret du 19 octobre 1911.

(86) Dès le 29 mai 1906, sous la présidence de M. Albert SARRAUT alors Sous-Secrétaire d'État au Ministère de l'Intérieur une Commission avait été instituée pour préparer un projet de « réorganisation des services ». M. SARRAUT parti, la Commission ne recevant plus une impulsion suffisamment énergique perdit toute activité, d'où la réorganisation de 1908 qui n'aboutit qu'à des projets sans lendemain.

(87) « ...Les Sous-Préfets doivent être pour les Commissaires de police des guides bienveillants, et je ne puis que vous engager (Monsieur le Préfet), à traiter vous-mêmes ces fonctionnaires avec la sollicitude particulière que méritent la grande utilité sociale et les difficultés de leur profession; mais votre bienveillance doit s'arrêter à la limite où elle mettrait les intérêts publics en péril, et j'ai le regret de dire que cette limite a été souvent franchie. C'est d'ailleurs mal servir le corps des commissaires de police, bon dans son ensemble, que de laisser s'y maintenir des fonctionnaires qui portent atteinte à son autorité morale. Je vous prie, en conséquence, de recommander à MM. les Sous-Préfets de s'intéresser activement aux commissaires de police placés sous leurs ordres, de les conseiller et de les guider, surtout quand il s'agit de débutants que leur peu de connaissance des hommes et des choses expose parfois à de graves erreurs de jugement. Vous n'oublierez pas que les fonctionnaires de

La loi du 14 avril 1910 interdit aux docteurs en médecine, chirurgiens-dentistes et sages-femmes, d'accomplir aucun acte de leur profession avant l'enregistrement de leur titre à la Sous-Préfecture (88). Le décret du 30 avril 1911 étend les pouvoirs de contrôle des Sous-Préfets sur les bureaux de bienfaisance (89). La loi de finances du 13 juillet 1911 interdit les nominations inscrites dans les « testaments ministériels », dont bénéficiait souvent, pendant l'inter-règne, le personnel des cabinets de Ministres démissionnaires ou renversés (90).

Le 19 octobre 1911, le système des classes personnelles institué par le décret du 5 novembre 1907, est abandonné. Sa critique est fort bien faite dans le rapport d'usage adressé au Président de la République :

« ...On pensait donner plus de stabilité aux fonctionnai-

la police doivent avoir de la justice un sentiment très vif et que c'est surtout par l'exemple s'appliquant à eux-mêmes que vous développerez en eux ce sentiment. » (*Bull. Off. Int.*, 1909, p. 606),

C'est admirablement dit, mais est-il contestable que le recrutement des Sous-Préfets laisse accéder à leurs fonctions des jeunes gens « que leur peu de connaissance des hommes et des choses » expose eux-mêmes à de « graves erreurs de jugement »?

(88) Circulaire du 2 juillet 1910. *Bull. Off. Int.* 1910, p. 398.

(89) V. *Supra*, le décret du 13 avril 1861.

(90) Art. 141 : Est nulle de plein droit toute nomination à une fonction publique ou toute promotion d'une personne attachée, sous une dénomination quelconque, au Cabinet d'un Ministre ou d'un Sous-Secrétaire d'Etat, si elle n'a pas été insérée au *Journal Officiel* antérieurement à la démission du Ministre ou du Sous-Secrétaire d'Etat qui l'ont contresignée.

L'absence de réglementation du recrutement et de l'avancement dans l'Administration préfectorale permettait, avant 1911, des nominations que, pour des raisons de... prévoyance, le successeur du Ministre démissionnaire rapportait rarement.

res de l'Administration préfectorale en évitant les déplacements fréquents nécessités par l'avancement, et pouvoir maintenir longtemps en fonctions dans les mêmes postes les administrateurs susceptibles d'y rendre des services par leur connaissance acquise de la région.

« L'expérience a démontré que le nouveau système ne présentait pas les avantages escomptés, les mutations étant tout aussi fréquentes que par le passé, et que, d'autre part, il n'allait pas sans de graves inconvénients. Les traitements alloués aux fonctionnaires de l'administration préfectorale ne correspondaient plus à l'importance de leur poste, et, de ce chef, des inégalités regrettables se produisaient (91). D'autre part, tout obstacle matériel, toute limitation de fait à l'avancement se trouvant supprimés, il devait fatalement arriver et il est arrivé, en effet, que des avancements soient donnés en dehors des conditions fixées au décret de 1907 et même au-delà des limites budgétaires. »

Et le rapport concluait en préconisant le retour aux classes territoriales, corrigé par l'attribution de classes personnelles « quand elle est justifiée par l'ancienneté des services et la nécessité de maintenir un fonctionnaire au poste qu'il occupe ». C'est ce que réalisa le décret du 19 octobre (92),

(91) Elles existent même, il est vrai, avec le système des classes territoriales; on y voit, par exemple, Brest, Le Havre, Toulon, Béziers, rangés dans la même classe de Sous-Préfectures que Lure, Yvetot, Issoire ou Montbrison.

(92) Art. 5. — Les Sous-Préfectures sont réparties en trois classes et les traitements des Sous-Préfets sont fixés de la manière suivante :

Sous-Préfets de 1^{ère} classe : 7.000 francs;

Sous-Préfets de 2^e classe : 6.000 »

Sous-Préfets de 3^e classe : 4.500 »

Art. 6. — Les Sous-Préfets et les Secrétaires généraux compris

qui instituait, en outre, dans son article 11, une Commission chargée de dresser chaque année, dans le courant de décembre, un tableau d'avancement des Sous-Préfets, Secrétaires généraux et Conseillers de Préfecture, initiative vouée à un échec certain. Le tableau ne fut pas dressé en décembre. Le 30 janvier 1912, un décret en renvoyait la parution, sans intention sans doute, à la date du 1^{er} avril; le 30 mars, un autre décret prorogeait cette publication au 1^{er} juillet; le 27 juin, elle était reportée au 1^{er} octobre; le 29 septembre, la plaisanterie prenait fin par l'abrogation pure et simple de l'article 11.

Le 6 mars 1912, rappel à l'ordre par circulaire : un Sous-Préfet a fait faire par un juge de paix une enquête d'ordre « administratif ». Errements regrettables, difficiles à éviter, tant que, pour devenir Sous-Préfet ou Juge de Paix, il ne sera pas nécessaire de connaître sérieusement l'administration ni le droit (93).

La loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes impose à ses assujettis une déclaration à la Sous-Préfecture du domicile ou de la résidence fixe et institue un

dans la 2^e classe pourront, après trois ans de services dans le même poste ou cinq ans de service dans les postes différents mais de même classe, obtenir sur place le traitement de la classe supérieure.

Art. 7. — Les Sous-Préfets et les Secrétaires généraux compris dans la 3^e classe pourront obtenir, aux mêmes conditions, une augmentation de 1.000 frs. Cette augmentation pourra être portée à 1.500 frs pour les Sous-Préfets et Secrétaires généraux de 3^e classe après une nouvelle période de trois ans dans le même poste, ou après cinq ans de service dans des postes différents mais de même classe.

Cf. Décret du 8 janvier 1920 qui a fixé les nouveaux traitements des membres de l'Administration préfectorale.

(93) V. *Bull. Off. Int.* p. 356.

carnet d'identité pour les forains, un carnet anthropométrique pour les nomades, toutes ces pièces délivrées par les Sous-Préfets (94).

La loi du 14 juillet 1913, relative à l'assistance aux familles nombreuses, donne le jugement des recours aux commissions cantonales instituées par la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables et qui sont présidées de droit par le Sous-Préfet (95). La procédure est la même. Enfin, la loi du 29 juillet, qui a pour objet d'assurer le secret et la liberté de vote n'oublie pas de compliquer la besogne purement mécanique des Sous-Préfectures en prescrivant qu'il aura lieu sous enveloppes fournies par l'administration préfectorale, timbrées du cachet *de la Sous-Préfecture* (96) et de type uniforme pour chaque collègue électoral.

(94) Cf. Décrets des 16 février et 3 mai 1913 portant règlements d'administration publique pour l'exécution de cette loi. Cf. également les instructions des 3 et 22 octobre 1913. *Bull. Off. Int.* 1913, p. 554.

(95) Cf. Décret du 1^{er} décembre 1913 et circulaire du 5 décembre (*Bull. Off. Int.* 1913, p. 684).

(96) Les enveloppes sont ainsi expédiées non timbrées de la Préfecture à la Sous-Préfecture, qui les timbre, puis les répartit entre les Mairies. Il eût été tout simple de faire adresser les envois directement par la Préfecture aux Mairies. Ce ne sont pas ces complications mille fois répétées qui justifieront jamais l'existence des bureaux des Sous-Préfectures.

CHAPITRE IX

La Grande Guerre

La guerre oblige les pouvoirs publics à bousculer quelque peu l'arsenal législatif (1). D'abord vaincre. D'où la prise par le Gouvernement de décrets, voire de simples arrêtés ministériels d'une légalité souvent douteuse, parfois d'une illégalité certaine (2). Mais il n'appartient pas aux autorités administratives subordonnées de les discuter. Les Sous-Préfets, d'une manière générale, assurèrent convenablement une mission que les circonstances rendaient fort lourde. Beaucoup, cependant, étaient des « intérimaires », remplaçant les titulaires mobilisés. Mais ces intérimaires, du moins au début, étaient surtout recrutés parmi les Conseillers de Préfecture et les Chefs de Cabinet de Préfet non mobilisés (3).

Conformément aux dispositions de l'article 42 de la loi du 21 mars 1905, les Sous-Préfets n'appartenant pas à l'armée territoriale (4) ou à sa réserve, devaient rejoindre

(1) Cf. JÈZE, *L'exécutif en temps de guerre*, p. 1 à 8.

(2) Cf. L. ROLLAND, *L'administration locale en temps de guerre* : fascicule VI — *Institutions et services de solidarité*. (extrait de la *Revue de Droit public*, n° 1 décembre 1918), p. 32.

(3) Nommés aient les décrets « pour la durée de la guerre ». Cette expression a fait place à « chargés de l'intérim », en octobre 1917, sous le Ministère PAINLEVÉ-STEEG. V. cependant circ. Int. du 5 décembre 1914. *Bull. Off. Int.* 1914, p. 618.

(4) Où l'on ne passait qu'après trois ans de services dans l'active et onze ans dans la réserve (loi du 7 août 1913, art. 19).

leurs corps aux dates fixées par leurs fascicules de mobilisation (5). Ils le firent presque tous. Dans certains départements menacés par l'invasion, les Préfets invitèrent leurs collaborateurs à rester à leur poste (6); le délai ainsi obtenu ne fut jamais long. La loi, fort mal faite sur ce point, eut d'ailleurs pour effet de laisser dans leurs Sous-Préfectures des territoriaux aptes à combattre et de mobiliser dans

(5) Loi du 21 mars 1905. Art. 42. — En cas de mobilisation, nul ne peut se prévaloir de sa fonction ou de l'emploi qu'il occupe pour se soustraire aux obligations de la classe à laquelle il appartient. Sont autorisés à ne pas rejoindre immédiatement, dans le cas de convocation par voie d'affiches et de publication sur la voie publique, les titulaires des fonctions et emplois désignés aux tableaux A, B, et C annexés à la présente loi, sous la condition qu'ils occupent ces fonctions ou emplois depuis six mois au moins... Les fonctionnaires et agents du tableau B qui ne comptent plus dans la réserve de l'armée active... ne rejoignent leurs corps que sur ordres spéciaux. — Les hommes autorisés à ne pas rejoindre immédiatement sont, dès la publication de l'ordre de mobilisation, soumis à la juridiction des tribunaux militaires, par application de l'art. 57 du Code de Justice militaire.

Tableau B. — Services publics, Ministère de l'Intérieur, Administration départementale, Préfets, Sous-Préfets et Secrétaires généraux...

(6) Mesures bien intentionnées, mais discutables au moins pour ceux qui devaient être mobilisés dans des formations de combat. Lorsque l'avance allemande s'accroûtait, les Sous-Préfets évacuèrent leurs résidences à l'approche de l'ennemi. Une dépêche ministérielle, applicable seulement, nous semble-t-il, aux non-mobilisables, les autres devant être déjà partis où leur devoir les appelait, intima aux membres de l'administration préfectorale l'ordre de rester à leurs postes. Puis on revint au principe de l'évacuation. Hésitations regrettables qui risquaient d'avoir pour effet de fournir des otages à l'ennemi, si les administrateurs étaient courageux, des collaborateurs de fait s'ils étaient timorés.

les bureaux de l'intendance des fonctionnaires du service auxiliaire ou prétendument armé, appartenant à la réserve de l'active, qui eussent été plus utiles dans leurs emplois normaux. On assista même à ce spectacle curieux et pénible de Sous-Préfets incorporés et détachés comme secrétaires militaires dans des administrations civiles.

Les fonctionnaires d'un rang élevé, en temps de guerre, doivent prêcher d'exemple. Ceux qui peuvent se battre ont le devoir de courir au feu. Noblesse oblige. Ceux qui, par suite de maladies ou de blessures ne sont pas ou ne sont plus susceptibles de paraître sur le champ de bataille seraient certes mieux à leurs postes habituels, où les remplacent des intérimaires parfois inexpérimentés et toujours coûteux. On le comprit assez vite, et les mises en sursis ou hors cadres des Sous-Préfets furent fréquentes au cas d'incapacité militaire constatée. On peut regretter que les Sous-Préfets appartenant aux « services » n'aient pas été eux-mêmes restitués à leur administration, dont l'importance fut capitale pendant les hostilités.

Hâtons-nous de dire que nombre de Sous-Préfets incorporés dans les formations combattantes, plusieurs comme volontaires, eurent, dans le rang ou à la tête de leurs poilus, une attitude héroïque, et que dix-sept moururent pour la France (7).

(7) MM. Arrighi, Sous-Préfet de Castelnaudary; Berton, Sous-Préfet de St-Affrique; Chevillon, Sous-Préfet de Médéa; Chautemps, Sous-Préfet de Montargis; Cote, Sous-Préfet de Cosne; Despax, Sous-Préfet d'Oloron; Gaffarel, Sous-Préfet d'Apt; Goyet, Sous-Préfet d'Orange; Guindey, Sous-Préfet de Boulogne-s/Mer; Le Belhomme, Sous-Préfet de Murat; Lebon, Sous-Préfet de Clermont; Oustry, Sous-Préfet de St-Yrieix; Pierache, Sous-Préfet de Saumur; Sen-

★★

Pendant ce temps, les Sous-Préfets restés à leur poste et les intérimaires, après les flottements du début, s'efforçaient de remplir le rôle à eux dévolu par les mesures législatives ou gouvernementales qui se succédaient (8).

Dès le 2 août, l'état de siège était déclaré pour l'ensemble du territoire français. La loi du 5 août confirmait le décret du 2. Ce n'est qu'en septembre 1915 (9) que, la guerre se prolongeant, le Gouvernement, par simple décision, rendit, à dater du 5, à l'autorité civile sur le territoire national situé en dehors de la zone des armées, les attributions qui lui sont normalement confiées en matière de police et pour le maintien de l'ordre. L'autorité militaire ne devait plus exercer dorénavant que les pouvoirs exceptionnels qu'elle tient de l'article 9 de la loi de 1849 et que l'autorité civile n'exerce pas en temps ordinaire (10). Toutefois, des restrictions importantes venaient atténuer la portée de la décision (11) : toutes les mesures de police prévues depuis la mobilisation étaient maintenues en principe et leur modi-

tupery, Sous-Préfet de Trévoux; Toulza, Sous-Préfet d'Autun; Vanney, Sous-Préfet de Baugé; Virenque, Sous-Préfet de St-Nazaire.

(8) Cf. J. DELFAU, *Les Sous-Préfets et la guerre*. Article dans la *Revue générale d'administration*, n° de novembre-décembre 1916.

(9) Circulaire du 1^{er} septembre.

(10) Loi du 28 octobre 1849. — Chapitre III. Des effets de l'état de siège. Art. 9 : « L'autorité militaire a le droit : 1° de faire des perquisitions, de jour et de nuit, dans le domicile des citoyens;

2° d'éloigner les repris de justice et les individus qui n'ont pas leur domicile dans les lieux soumis à l'état de siège; 3° d'ordonner la remise des armes et des munitions, et de procéder à leur recherche et à leur enlèvement; 4° d'interdire les publications et les réunions qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre ».

(11) Dont la régularité peut d'ailleurs être contestée.

fication subordonnée à l'assentiment préalable du Gouvernement; le droit de réquisitionner la gendarmerie et la force armée était restitué aux Préfets, mais non aux Sous-Préfets ou Maires; le personnel de la police, tout en étant remis sous les ordres des autorités civiles, restait à la disposition de l'autorité militaire pour l'exécution des décisions que celle-ci croirait devoir prendre par application de l'article 9; tout pouvoir était rendu à l'autorité civile en matière de débits de boissons et vente de boissons alcooliques, mais l'autorité militaire conservait le droit de donner un avis, en fait à peu près obligatoire, sur le choix des endroits soumis à une réglementation spéciale (12); le droit de réglementer la circulation, aussi bien sur route qu'en chemin de fer, était remis à l'autorité civile, mais en même temps un type d'arrêté lui était imposé. Il reproduisait à peu de détails près les précédentes instructions de l'autorité militaire qui, bien entendu, demeurait chargée de la garde des voies de communication.

En somme, dès 1915, les autorités civiles, et, par conséquent, les Sous-Préfets, reprirent une certaine « liberté de manœuvre » par suite d'une simple entente entre Ministères et non d'un texte législatif.

Il n'est pas sans intérêt de noter qu'au moment même où le Gouvernement proclamait l'état de siège, qui dessaisissait les autorités civiles de leur pouvoir sur la gendar-

(12) Sans préjudice du droit normal de prendre toutes dispositions qu'elle jugerait utiles sur la fréquentation des débits par les militaires et la nature des liquides qu'ils seraient autorisés à consommer... V. au sujet des pouvoirs dévolus à l'autorité militaire en cette matière : Arrêts de la Cour de Cassation du 11 juin 1915 (*Bull. off. Int.*, année 1915, p. 524); du Conseil d'Etat, 6 août 1915 (*même Bull.*, p. 522); de la Cour de Cassation (*même Bull.*, p. 617).

merie, il faisait paraître, tardivement (13), le décret signé le 7 janvier 1915, portant institution de corps spéciaux, dits gardes civils. Un arrêté ministériel, daté du 4 août, en complétait les dispositions. Ces corps organisés dans les agglomérations importantes et partout où l'autorité militaire le jugerait utile, devaient avoir pour mission de coopérer, sous l'autorité du Préfet, au maintien de l'ordre et de participer aux mesures de sécurité générale dans les limites de leurs circonscriptions, fixées elles-mêmes par arrêté préfectoral. Ils se composaient exclusivement de volontaires recrutés parmi les hommes suffisamment robustes et dégagés de toute obligation militaire. Les Sous-Préfets, subordonnés immédiats du Préfet, devaient exercer sur cette parente éloignée (14) de l'ancienne Garde nationale, une surveillance qui paraît être demeurée théorique; l'institution revint très cher, les crédits ouverts furent largement dépassés, le rendement resta à peu près nul, et un décret du 20 octobre mit fin à l'expérience en supprimant purement et simplement les gardes civils (15).

Il va sans dire que les Sous-Préfets eurent souvent, pen-

(13) Il parut au *Journal officiel* le 6 août et seulement à des dates ultérieures au *Bulletin des Lois* et au *Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur*.

(14) La Garde nationale ne se composait pas de volontaires. Elle n'était pas, comme les corps de gardes civils, dissoute à l'approche de l'ennemi. Cf. Louis ROLLAND, *L'Administration locale en temps de guerre*, fascicule III : *La Police municipale* (extrait de la *Revue du Droit Public*, année 1915, n° 3), p. 23 et suiv.

(15) Les Sous-Préfets eurent également à s'occuper du recensement et du contrôle des *agents de police auxiliaires* que le décret du 7 novembre 1914 prescrit aux Préfets de nommer et qui remplacèrent avantageusement les gardes civils.

dant la guerre, à s'occuper de recrutement. Le décret du 24 septembre 1914, pris en vue du recensement et de la révision de la classe 1915, faisant bon marché de la loi de 1905-1913 (16), permit même au Préfet de les déléguer pour présider, dans leurs arrondissements respectifs, les opérations du Conseil de révision.

Un rôle très important fut confié aux Sous-Préfets en matière d'assistance aux familles nécessiteuses dont le soutien était appelé ou rappelé sous les drapeaux (17). Aux ter-

(16) Il fut ratifié par la loi du 30 mars 1915. Cette faculté pour le Préfet de déléguer le Sous-Préfet fut maintenue par le décret du 3 décembre 1914 (également rectifié par la loi du 30 mars 1915) relatif à la classe 1916, les lois du 6 avril 1915 relative à la classe 1917, du 13 avril 1916 sur les ajournés des classes 1913 à 1917 et les exemptés des classes 1915 à 1917, du 1^{er} décembre 1916 sur la classe 1918, du 20 février 1917 sur les exemptés et réformés des classes 1896 à 1914, du 2 janvier 1918 sur la classe 1919, du 2 août 1918 sur la classe 1920, du 3 mars 1920 sur les ajournés des classes 1913 à 1920, du 24 décembre 1920 sur la classe 1921. Elle n'a pas été autorisée par la loi du 17 décembre 1921 relative à la révision de la classe 1922.

(17) Décret du 2 août 1914, loi du 5 août. Cf. décrets du 14 août et du 31 décembre 1914; loi du 9 avril 1915, décrets des 18 février et 20 mars 1916; loi du 23 janvier 1917; décret du 19 février 1917; loi du 31 mars 1917, art. 10 et du 4 août 1917, art. 14; décret du 25 janvier 1918; loi du 15 novembre 1918; loi du 30 septembre 1919, art. 5; décret du 23 octobre 1919; décret du 11 mai 1920. La majoration de 0 fr. 50 par enfant fut élevée à 0 fr. 75 par la loi du 31 mars 1917; en outre, les ascendants dénués de ressources et incapables de gagner leur vie à la charge du mobilisé bénéficièrent d'une allocation additionnelle de 0 fr. 75, sauf le cas où ils percevaient déjà l'allocation principale de 1 fr. 25 comme chefs de famille. La loi du 4 août 1917 fixa les allocations principales à 1 fr. 50 et les majorations par enfant à 1 fr. Celle du 15 novembre 1918 porta l'allocation à 1 fr. 75 pour les femmes de mobilisés,

mes de la loi du 5 août 1914, les familles, dont le mobilisé était le soutien indispensable, eurent droit, sur leur demande, à une allocation journalière de 1 fr. 25, avec majoration de 0 fr. 50 par enfant de moins de seize ans. La procédure était simple et rapide : demande adressée au Maire, transmise par lui à une Commission cantonale de trois membres désignés par le Préfet. Tous les dossiers étaient, après décision, transmis au Sous-Préfet. Celui-ci et le postulant pouvaient faire appel de la décision de la Commission cantonale devant une Commission de cinq membres, nommés par le Préfet et siégeant, en principe, à la Sous-Préfecture.

Le Sous-Préfet, sur le vu de renseignements régulièrement fournis par les Maires (18), avait qualité pour provoquer à chaque instant, par la Commission cantonale, un nouvel examen de la situation des familles bénéficiant des allocations.

Des états d'émargement numérotés, contenant les noms des bénéficiaires étaient établis pour chaque commune par les soins des Sous-Préfets et adressés par lui aux Percepteurs en vue du paiement aux intéressés (19).

Cette organisation, complétée en décembre (20), par la

enfants aînés de veufs mobilisés, mères veuves de mobilisés bénéficiant du droit à cette allocation au titre de militaires *présents au corps*, prisonniers de guerre, disparus ou décédés. Les majorations furent, sous les mêmes conditions portées à 1 fr. 25 pour les deux premiers enfants et 1 fr. 50 pour les autres.

(18) En fait la plupart des Maires s'abstinrent de les fournir.

(19) V. pour les détails et les points secondaires la circulaire interministérielle (Guerre, Intérieur, Finances) du 22 août 1914 (*Bull. Off. Int.*, 1914, p. 486) et la circulaire interministérielle du 10 octobre (*même Bull.*, p. 554).

(20) Loi du 26 décembre 1914, art. 15, décret du 31.

création à Paris d'une Commission supérieure chargée de statuer en dernier ressort, fonctionna d'une façon satisfaisante (21).

★
★★

Les familles privées de leurs soutiens par la mobilisation n'étaient pas les seules auxquelles une aide fût nécessaire. Outre les personnes évacuées par l'autorité militaire, en vertu des pouvoirs qu'elle tenait de l'état de siège, un nombre considérable de nos compatriotes du Nord et de l'Est, de Belges aussi, avaient, au début de la guerre, fui l'invasion et s'étaient retirés dans l'intérieur du pays. L'avance des Alliés en 1917 délivra plusieurs villages; une partie de leur population quitta la zone des armées, volontairement ou en raison des nécessités militaires (22); celle des Allemands en 1918 sur Amiens, puis vers la Marne, provoqua un nouvel exode. Enfin, beaucoup d'habitants des régions envahies passèrent en France, au cours de la campagne, par les pays neutres, à la suite de conventions entre les belligérants (23).

(21) Ce sont la loi du 30 septembre 1919 et le décret du 23 octobre 1919, modifié par celui du 11 mai 1920, qui ont réglé la « liquidation » du régime des allocations de guerre.

(22) D'après une déclaration du Sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur faite à la Chambre des Députés, le 14 décembre 1917, on comptait à cette époque 1.500.000 réfugiés environ. Cf. Louis ROLLAND, *l'Administration locale en temps de guerre*, fascicule VI, *Institutions et Services de solidarité* (extrait de la *Revue du Droit public*, n° 1 de 1918, p. 24 et suiv.).

(23) Cf. décret du 5 août 1914; circulaires du 1^{er} décembre 1914, des 12 août, 8 octobre et 5 novembre 1915; des 11 février et 26 décembre 1916; lois des 4 août 1917, art. 14 et 29 septembre, art. 21; circulaires des 4 janvier, 10 janvier, 2 février, 19 mai, 6 août,

Les réfugiés et évacués furent logés, nourris, réconfortés de toutes manières par les Municipalités, sous le contrôle et avec l'appui des Sous-Préfets (24) et des Préfets. Le Gouvernement essaya de coordonner les bonnes volontés que l'État avait, dès les premiers jours, encouragées et soutenues (25). Le rôle des Sous-Préfets à cette occasion (26) n'apparaît guère dans les textes officiels. En réalité, il fut salubre. Pris entre les hésitations des Municipalités et les récriminations habituellement injustes, sinon injustifiées, de gens aigris par le malheur, talonnés par les Préfets que

1^{er} septembre, 22 décembre 1917. Instruction portant fixation du régime des réfugiés (*Bull. Off. Int.*, 1917, p. 62); lois des 19 avril et 15 novembre 1918; loi du 19 octobre 1919; loi du 17 décembre 1920,

(24) Qui, souvent, durent intervenir personnellement et minutieusement, dans l'organisation de ces services. Cf. *Revue des Sciences politiques*, 15 juin 1915.

(25) V. sur les premières instructions données par le Gouvernement dès le mois d'août 1914 le discours prononcé par le Ministre de l'Intérieur à la Chambre des Députés le 12 janvier 1917 en réponse à l'interpellation Pasqual.

Cf. Circulaire du 1^{er} décembre 1914, adressée aux Maires de France; «...Dès le premier jour, le Gouvernement a pris en faveur de ces malheureuses victimes de la guerre et sans distinguer entre les familles françaises et celles de nos glorieux alliés belges toutes les mesures susceptibles de soulager leur infortune; il a demandé et obtenu les crédits financiers nécessaires pour que l'assistance leur fut assurée de la manière la plus complète au compte de l'Etat français. Il a donné, dans ce sens, à ses représentants dans les départements des instructions que MM. les Préfets vous ont fait connaître et à l'exécution desquelles vous avez prêté, avec votre dévouement coutumier, un concours dont je vous remercie.

« Un admirable mouvement de générosité publique a facilité et secondé l'action ainsi poursuivie par mon administration...»

(26) Cf. GAUBERT, *Scènes et types de réfugiés*, *Revue de Paris*, n° du 15 mai 1915.

pressait le Gouvernement, ils obtinrent des résultats qu'il faut reconnaître (27).

D'une façon générale, d'ailleurs, le Sous-Préfet, comme subordonné immédiat et collaborateur du Préfet, dut faire preuve pendant toute la guerre d'une activité incessante. Que ce soit en matière de police, de sûreté générale, d'assistance, d'hygiène, de ravitaillement, de recrutement, il fut utilisé dans la plus large mesure et justifia, on peut l'affirmer, la nécessité de l'institution en temps de crise. Le public qui a vu les Sous-Préfectures encombrées par les services d'allocations aux familles de mobilisés ou de réfugiés, en a déduit que les Sous-Préfectures avaient énormément travaillé. En réalité, cette besogne purement mécanique aurait pu être assumée par les Préfectures. Un peu de zèle, volontaire ou forcé, de la part du personnel, y aurait suffi. Mais ce rôle d'agent du Gouvernement, toujours sur la brè-

(27) L'assistance en nature se transforma rapidement en secours en argent. Ceux-ci furent alloués à un taux plus avantageux que les allocations militaires puisque chaque *adulte* et non chaque famille reçut 1 fr. 25 par jour. Alors que les enfants des mobilisés soutiens de famille perdaient le droit à la majoration dès qu'ils atteignaient l'âge de 16 ans, celle des enfants de réfugiés fixée à 0 fr. 50 se transformait ainsi automatiquement, à cet âge, à une allocation de 1 fr. 25. Des secours en nature sous forme de logements et de vêtements continuèrent d'ailleurs à être donnés. Ajoutons que le besoin de main d'œuvre pendant la deuxième partie de la guerre, en raison du développement des usines travaillant pour la défense nationale, facilita beaucoup le placement des réfugiés. Le taux des allocations aux réfugiés fut d'ailleurs porté à 1 fr. 50 et 1 fr. par la loi du 4 août 1917, art. 14, puis à 1 fr. 75 et 1 fr. 25 par la loi du 15 novembre 1918. Cette dernière loi élevait la majoration à 1 fr. 50 au lieu de 1 fr. 25 pour les enfant à partir du 3^e et accordait des secours mensuels de loyer variant avec le nombre des membres de la famille réfugiée.

che pour l'effort de persuasion nécessaire pour que la population « tienne », de guide des municipalités, de juge de paix administratif, de commis-voyageur en santé morale (28), le Sous-Préfet seul pouvait le remplir avec fruit. Malgré un recrutement souvent arbitraire et improvisé, quelques exceptions fâcheuses mais presque inévitables, les Sous-Préfets de l'intérieur n'ont pas démerité du pays.

Quant aux Sous-Préfets de la zone des armées, leur mission, simplifiée à certains points de vue (police, ravitaillement), par l'étendue des pouvoirs de l'autorité militaire, devint extrêmement difficile dans les périodes de crise. Certains durent organiser dans un temps très court l'évacuation de populations entières presque sous le feu de l'ennemi; on en vit obligés d'aller en plein combat contraindre les habitants à évacuer les lieux qu'ils ne pouvaient se décider à fuir. La récupération des mobiliers dans les villages de la ligne de feu fut souvent l'œuvre de l'administration préfectorale, dont le rôle a été desservi par des articles trop talentueux de visiteurs auxquels le « front » paraissait terrible à dix kilomètres des lignes, et qui transformaient en héros tous ceux qui — eux compris — risquaient d'être accidentés par les bombardements à longue portée.

Nous ne nous étendrons pas sur ce rôle joué par les Sous-Préfets pendant la grande guerre (29). Mais nous ne saurions cependant omettre de noter qu'il justifie pour une part la conclusion d'une belle préface d'un beau livre (30) :

(28) On utilisa même les Sous-Préfets comme organisateurs de conférences en faveur des grands emprunts.

(29) Nous n'étudierons pas l'institution temporaire dite des « Régions libérées ». Elle nous paraît hors du cadre de ce travail.

(30) H. AURIU, *Précis de droit administratif*.

« Corrigeons donc notre centralisation, perfectionnons-là, combinons-là avec des décentralisations partielles, affranchissons-la des ingérences locales et parlementaires qui la faussent, mais ne la détruisons pas, car elle est la pièce essentielle de notre armure et de notre armature » (31).

(31) Depuis la paix, il n'a pas été pris de mesures législatives intéressant la compétence des Sous-Préfets. En revanche on peut noter les deux lois du 1^{er} avril 1920, la première réglant leurs droits à la retraite d'après les dispositions de la loi de 1853 et assujettissant leurs traitements à la retenue de 5 %, la seconde, complétée par le décret du 17 juillet 1920, réorganisant les bureaux des Préfectures et Sous-Préfectures et donnant un statut au personnel de ces services. Ajoutons qu'un décret du 20 janvier a élevé à 15.000 fr. le traitement des Sous-Préfets de 1^{re} classe, à 12.000 fr. celui des Sous-Préfets de 2^e classe, à 10.000 celui des Sous-Préfets de 3^e classe. La loi du 20 avril de la même année, a posé le principe d'une large participation de l'Etat aux dépenses du personnel des bureaux dont la situation matérielle a été améliorée dans de fortes proportions, tant par cette participation que par les importants crédits qu'ont votés, de leur côté, la presque totalité des Conseils généraux.

CONCLUSION

DE LA PREMIÈRE PARTIE

Nous avons étudié les origines lointaines de l'arrondissement et vu comment le législateur de l'an VIII s'est trouvé amené à le restaurer, à l'améliorer et non à le créer. Depuis cette époque, il ne s'est pas développé. La plus importante de ses capacités, celle qui conditionne toutes les initiatives, le droit de s'imposer, d'avoir un budget, lui a même été enlevée. L'arrondissement est donc, en fait, une simple division administrative. Quant à la Sous-Préfecture, la besogne matérielle nécessitée surtout par l'application de lois sociales de plus en plus compliquées l'a à peu près submergée sous la paperasse. Son personnel, stabilisé, se fossilise peu à peu dans une besogne routinière et minutieuse. Le Sous-Préfet, lui, a toujours — théoriquement — un rôle d'activité, et si le rendement est souvent mauvais, ce n'est pas l'institution qu'il faut accuser, mais l'emploi qui en est fait, les superfétations qui l'alourdissent et un recrutement dont l'arbitraire ne saurait être trop déploré.

Le tableau des attributions des Sous-Préfets a été dressé, voici vingt années, avec beaucoup de talent (1) et nous n'avons pas l'intention de le mettre à jour. Il n'est point dans notre pensée de rédiger un manuel à l'usage des administrateurs et, au risque de laisser une impression de sécheresse qu'il serait vain de s'attacher à éviter, nous avons

(1) BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*.

préfééré donner une nomenclature historique permettant de suivre le *curriculum vitae* d'une institution qui se justifie autant par les faits que par la théorie. Avec les Maires à la discrétion du pouvoir central, le Sous-Préfet serait certes, de nos jours, un personnage d'une fort contestable utilité. Mais avec le Maire, élu, le Sous-Préfet personnifie une chose aussi nécessaire à l'État que la réflexion à l'individu : le contrôle. Faire exercer ce contrôle uniquement par les bureaux de la Préfecture équivaldrait à le supprimer.

DEUXIÈME PARTIE

LA QUESTION DE LA SUPPRESSION DES SOUS-PRÉFETS

CHAPITRE PREMIER

Les Offensives Parlementaires

L'étude des arguments présentés sous la Constituante contre l'adoption d'une circonscription intermédiaire entre le département et la commune nous entraînerait trop loin et n'aurait qu'un intérêt historique; de même celle des débats à la Convention, relative à la suppression des districts en l'an III, et des discussions qui s'instituèrent au Tribunat avant la présentation au Corps législatif du projet de l'an VIII, devenu la Charte de l'administration française. Nous ne nous arrêterons pas non plus aux attaques déguisées de 1829 et de 1848. Entre ces époques et la nôtre, il y a de trop profondes différences de mentalité politique, d'idées économiques, pour qu'il nous paraisse utile de disséquer des plaidoyers ou des réquisitoires dont il faudrait d'abord reconstituer le cadre et l'atmosphère. Mais les offensives directes auxquelles les Sous-Préfets furent en butte dès l'établissement de la République actuelle et qui se traduisirent dès lors par des propositions législatives fort nettes méritent d'être examinées avec quelques détails.

M. Savary, membre de l'Académie nationale, fut le premier parlementaire qui ne se contenta pas de réclamer « la

tête » de tel ou tel Sous-Préfet, mais proposa la suppression pure et simple de tous les Sous-Préfets. A la séance du 3 mars 1871, il déposa une proposition dans ce sens, fondée sur des raisons d'économie. Renvoyée à la Commission de décentralisation, la proposition fut rapportée favorablement, mais n'aboutit pas. M. de Saisy, le 12 août, renouvela l'offensive, sans plus de succès (1).

Dans l'intervalle, se plaçaient d'ailleurs des manifestations d'une saveur inattendue, et auxquelles le Gouvernement fit les honneurs du *Journal Officiel* : des Sous-Préfets demandèrent eux-mêmes leur suppression.

Ainsi M. Bourez, Sous-Préfet de Dreux, écrivait au Ministre de l'Intérieur :

« La situation de la France exige aujourd'hui de rigoureuses économies.

« La suppression de la plupart des Sous-Préfectures peut aider à la réalisation de ce programme.

« Convaincu par ma propre expérience que cette mesure peut être prise sans porter préjudice à aucun intérêt, j'ai l'honneur, Monsieur le Ministre, de vous prier d'agréer ma démission de Sous-Préfet de Dreux. »

Et M. Milocheau, Sous-Préfet de Châteaudun, offrait en même temps sa démission, en se fondant sur les mêmes motifs.

Le Ministre accepta ces démissions, qui n'étaient peut-être pas sans arrière-pensées, en remerciant ces deux fonctionnaires « du zèle et du dévouement dont ils avaient fait preuve pendant l'invasion du département d'Eure-et-Loir ».

(1) Cf. J. GARRIGUES, *La question de la suppression des Sous-Préfets*, thèse de Paris, 1909, p. 28.

Cf. également BLUZET, *op. cit.*, p. 467 et suiv.

Accordons à MM. Bourez et Milochéau des âmes de Romains.

A cette époque les Sous-Préfets ont d'ailleurs une assez mauvaise presse et Pierre Larousse, qui fait paraître le tome XIV de son « Grand Dictionnaire Universel du XIX^e siècle » n'est pas tendre pour eux. On lit à l'article Sous-Préfet : « ...Ce que les jurisconsultes qui ont écrit des traités sur le droit administratif ont pu dire de plus clair c'est que, comme le dit Dalloz, le caractère spécial du Sous-Préfet est celui d'un agent de transmission et d'information entre le Préfet d'une part et les Maires et les administrés de l'arrondissement d'autre part. En d'autres termes, la Sous-Préfecture est une superfétation bureaucratique et le Sous-Préfet un intermédiaire à peu près inutile. Le parasitisme de cette fonction est manifesté. L'arrondissement, en effet, n'a pas d'existence et d'unité propre ; il ne répond à aucun groupement particulier des intérêts matériels ou moraux des populations. C'est purement une subdivision toute factice du département, subdivision qui pourrait être découpée autrement qu'elle ne l'a été, ou pourrait même absolument disparaître sans inconvénient d'aucune sorte. Le département constitue une personne civile, capable d'acquérir, d'aliéner, d'intenter des actions en justice. Il est propriétaire, il a des droits, il a des charges et un budget à lui. On comprend la nécessité qu'il existe un représentant du département. On comprend en un mot la raison d'être de la fonction des Préfets. L'arrondissement, au contraire, n'a même pas cette unité factice. Il n'est point une personne morale ; il n'a pas et ne peut acquérir de propriété ; il n'a pas de charges et de budget qui lui soient propres ; il ne peut avoir d'action à introduire en justice : d'où la parfaite inutilité d'un fonctionnaire qui le représente. La subdivision de l'arrondissement et la sinécure du Sous-Préfet sont

donc destinées à disparaître à la première réforme un peu sérieuse de notre organisation administrative. En 1871, il a été question de supprimer les Sous-Préfets dont l'inutilité est surabondamment démontrée; mais ce projet combattu par l'esprit de routine et par ceux qui ont tout intérêt à émarger au budget, a été rapidement écarté. »

La passion de ce réquisitoire n'y cache point la faiblesse du raisonnement : le Sous-Préfet n'est pas un gérant de biens; il a un autre rôle, une autre mission. Toutefois il faut reconnaître qu'à l'époque où écrivait Larousse la sujétion des municipalités au pouvoir central ne permettait pas d'envisager les choses sous le même angle qu'aujourd'hui.

Quoiqu'il en soit, le raisonnement ci-dessus se trouve développé dans l'intervention de M. Meline, du 9 novembre 1873. En accord avec un certain nombre de députés de la minorité républicaine, il proposa, par voie d'amendement à la loi des finances, la suppression des Sous-Préfets dans les villes de moins de 12.000 habitants (2). « Le Sous-Préfet ajoutait-il... n'est au fond qu'un agent de transmission... C'est avec juste raison qu'on a dit que l'arrondissement paraissait avoir été fait pour le Sous-Préfet et non pas le Sous-Préfet pour l'arrondissement.

Et voici l'argument si souvent repris depuis :

« La fonction du Sous-Préfet, qui avait sa raison d'être à une époque très éloignée est devenue complètement inu-

(2) « Et les grands arrondissements qui n'ont qu'un petit chef-lieu? » lui demanda M. MONNET. M. MÉLINE ne répondit pas. C'était d'ailleurs à titre transactionnel qu'il acceptait le maintien des Sous-Préfectures dans les chefs-lieux d'arrondissement d'au moins 12.000 habitants.

tile. On comprend que le Préfet ait eu besoin d'un intermédiaire entre lui et les Maires alors que le centre du département était éloigné des extrémités, que les communications étaient très difficiles, et qu'il fallait, comme on l'a dit, une sorte de boîte aux lettres où les administrés pussent déposer leurs réclamations : cette boîte aux lettres était le Sous-Préfet.

« Aujourd'hui les choses sont bien changées. Au point de vue matériel, toutes les Préfectures sont reliées aux Sous-Préfectures et aux différents chefs-lieux de cantons de chaque département par des moyens de communication très faciles et très rapides. Par conséquent le Sous-Préfet n'a plus de raisons d'être. »

Sans s'en douter, l'orateur mettait en évidence une des raisons les plus péremptoires de maintenir l'institution : Aller de Ploudalmézeau à Quimper, du Lauret à Digne, de La Salvetat à Montpellier, ou d'Espelette à Pau était sans doute facile à qui avait équipage à l'époque, à qui possède automobile aujourd'hui. Qu'on demande leur avis aux paysans intéressés, sur l'opportunité de les obliger, pour signaler aux représentants de l'État les abus d'autorité des petits tyrannaux de villages, à perdre plusieurs journées et à dépenser des sommes relativement importantes en frais de voyage et de séjour !

Mais M. Méline accentuait son offensive :

« ...Je vais plus loin. Le Sous-Préfet, aujourd'hui, n'est pas seulement inutile : comme toutes les choses inutiles qui ne disparaissent pas, il est devenu nuisible... Nous savons tous que les Sous-Préfets ralentissent la marche des affaires; qu'ils les retiennent pendant un temps très long et souvent sans aucune utilité dans leurs bureaux. Cela est tellement vrai que la plupart des Maires ont contracté

l'habitude de correspondre avec les Préfets directement ; et il a fallu qu'une circulaire du Ministre de l'Intérieur, que les avertissements des Préfets vinssent rappeler les Maires à l'observation stricte de la légalité. Mais la force des choses est telle que les Maires continuent à correspondre directement avec les Préfets, parce que c'est là la seule manière d'expédier rapidement les affaires. Il y a là ...une habitude contractée, et soyez persuadés que les populations ne gémiront pas si vous leur enlevez les Sous-Préfets qui ont déjà cessé d'exister pour elles. »

L'exagération de cette critique saute aux yeux ; il est indéniable cependant qu'elle s'appuyait sur un fond de vérité.

« ...Il reste, ajoutait l'orateur, la question de la police politique. ...Je reconnais qu'il faut une politique ; je reconnais qu'un Gouvernement a le droit et le devoir de se défendre. Si la fonction de Sous-Préfet était nécessaire pour ce but, je maintiendrais les Sous-Préfets ; mais je crois que les Sous-Préfets sont de mauvais agents de police politique ; je crois qu'ils font cette politique avec un zèle trop souvent intempestif qui froisse les populations et les éloigne du Gouvernement au lieu de les attacher ; je préfère, je vous l'avoue, à ce point de vue la police politique qui serait exercée par le chef du Parquet ayant à côté de lui le lieutenant de Gendarmerie doublé du Commissaire de Police. »

Au cours de la même séance, M. Méline s'élevait véhémentement contre *la loi de 1862 (sic)*, improprement dite, dogmatisait-il, de décentralisation, et « d'où proviennent la plupart des attributions propres des Sous-Préfets ». Ces légèretés firent du tort à sa thèse ; l'amendement ne fut pas pris en considération.

Quatre ans plus tard, les Sous-Préfets furent de nouveau

mis sur la sellette à l'occasion du budget de 1877. Une proposition de suppression intégrale de leurs traitements émana de quelques parlementaires qui la retirèrent d'ailleurs purement et simplement. Seuls les crédits afférents aux Sous-Préfectures de Sceaux et de Saint-Denis, dont aucune raison valable ne justifiait l'existence, disparurent. Après une procédure fort longue dont les détails seraient ici sans intérêt, une loi du 2 avril 1880 supprima ces deux postes (3).

Bien entendu, ce fut l'occasion de nouvelles discussions sur les Sous-Préfets (4). Mais c'est en 1884 que se livra à leur projet la première bataille sérieuse. Le 16 décembre M. Raoul Duval proposa, par voie d'amendement à la loi de finances, la suppression des traitements des Sous-Préfets : « ...Nous sommes à la recherche d'économies, disait ce membre de la Droite; eh bien ! en voici une toute simple et très claire... Il s'y ajouterait pour les départements l'avantage de rentrer en possession des hôtels actuellement affectés à MM. les Sous-Préfets, ce qui permettrait d'y installer, sans bourse délier, de nouveaux établissements scolaires, si besoin était. »

Suivait la diatribe habituelle renouvelée de 1873, à laquelle un Député, M. Pradon, répondit excellemment : « Il faut que les Maires trouvent à leur portée un représentant de l'Administration ». M. Pradon aurait pu ne pas se borner à citer les Maires : tous les administrés y ont le même intérêt.

(3) Et fit la preuve que la suppression des Sous-Préfets n'entraîne pas automatiquement celle des arrondissements, puisque ceux de St-Denis et Sceaux existent encore. On peut d'ailleurs se demander pourquoi.

(4) Notamment à l'occasion de la discussion du budget de 1880.

L'amendement Duval fut repoussé par 285 voix contre 193.

Un membre de la gauche, M. Ménard-Dorian proposa alors une réduction de 500.000 fr., au lieu de la suppression des 1.435.000 fr. inscrits au projet du budget : « Il est certain, disait-il, qu'avec les chemins de fer, les télégraphes, avec toutes les facilités de communication, l'ancienne organisation administrative instituée à l'époque des diligences, n'a plus sa raison d'être. Il y a lieu non pas à une suppression immédiate et complète des Sous-Préfectures... mais à une revision des circonscriptions administratives pour les mettre en accord avec les nouveaux moyens de communication dont nous jouissons aujourd'hui.

« Nous nous bornons à proposer une réduction de 500.000 fr... Cette réduction d'un tiers n'a rien d'excessif, car on peut supposer qu'une révision des circonscriptions administratives permettrait de supprimer plus du tiers des Sous-Préfectures ».

Alors qu'il avait laissé son Sous-Secrétaire d'État combattre la virulente argumentation de M. Duval, le Ministre de l'Intérieur, M. Waldeck-Rousseau, sentant combien plus sérieuse était la nouvelle attaque, monta lui-même à la tribune. Son autorité personnelle fit plus que son argumentation, où l'on trouve ceci : « Jamais on n'a demandé aux communes d'instruire et de résoudre plus d'affaires qu'à l'heure actuelle... Et c'est ce moment qu'on choisit pour demander de supprimer un des rouages administratifs qui est à la portée des Maires et dont l'usage constant, chacun le sait, est de faciliter la solution de ces innombrables affaires que les Municipalités ont à traiter. »

A quoi, se substituant à l'auteur de l'amendement, un de

ses collègues, M. de Douville-Maillefeu répondait, aux rires de la Chambre : « Ces collaborateurs intelligents et dévoués des Maires et des Municipalités, se trouvent bien rarement dans leurs Sous-Préfectures. On va à la Sous-Préfecture pour avoir un renseignement et, quand par hasard on y trouve le Sous-Préfet, ce qui dans beaucoup de Sous-Préfectures est excessivement rare, il ne connaît rien de la question ».

L'amendement Ménard-Dorian eut le même sort que celui de M. Raoul Duval, mais par 276 voix seulement contre 209.

Son échec n'empêcha pas M. Raoul Duval, adversaire tenace des Sous-Préfets, de revenir à la charge dès le 27 juin 1885. Il n'apportait pas d'argument nouveau. Le Ministre de l'Intérieur se contenta de demander le maintien du crédit. Pour quelles raisons ? s'écrièrent plusieurs membres à droite. Le Ministre garda le silence et la gauche avait sans doute des motifs sérieux pour ne pas s'associer à l'offensive des droitiers, car l'amendement fut repoussé à mains levées.

Mais le 3 décembre de l'année suivante, trois amendements à la loi de finances étaient déposés, le premier par MM. Colfavru, Perillier, Remoiville, Barré, Vergoin et Hubbard, le deuxième par MM. Berger, Farré, Merlet, Leconte, Boucher et Le Cour; naturellement, M. Raoul Duval présentait le troisième. Ces amendements proposaient tous la suppression pure et simple des crédits affectés aux traitements des Sous-Préfets et la discussion porta en même temps sur les trois.

M. Colfavru, qui ouvrit le feu, fit une déclaration qui de nos jours serait beaucoup plus courageuse qu'en 1886, où l'on ne connaissait pas les Amicales : « Si, dit-il,

on supprime les Sous-Préfectures on supprimera en même temps leur personnel ».

M. Colfavru était un convaincu.

« C'est dans la loi du 28 ventôse an VIII, exposait-il sentencieusement, l'une des premières lois du Gouvernement consulaire qui détruisit la souveraineté nationale, qu'on trouve l'origine des Sous-Préfectures, et aucune loi n'a modifié cette loi première et n'en a atténué ou changé les dispositions.

« Les Sous-Préfets alors n'étaient que des agents politiques créés par le Premier Consul pour soutenir en France la politique nouvelle qu'il avait si criminellement inauguré.

« Ils avaient surtout une mission de surveillance; ils avaient surtout à se mettre en rapport avec les populations afin de les amener à aimer le régime nouveau... »

Et après avoir solennellement flétri ces fonctionnaires qui une fois nommés à un poste n'ont qu'une préoccupation exclusive : l'avancement, M. Colfavru ajoutait ingénument : « Dans la pensée du Premier Consul, les rapports multipliés que devaient avoir les Sous-Préfets avec leurs administrés avaient une raison d'être politique. Nous aurions pu la revendiquer si nous n'avions nous-même pour principe de dégager complètement l'exercice du suffrage universel de toute influence politique. C'est là le principe auquel nous nous sommes tous ralliés, c'est lui qu'on a préconisé lors des dernières élections, et qui a prévalu par la volonté même du Gouvernement. Mais je dois reconnaître que c'est là un principe qui a compté aussi un nombre considérable de trahisons, par suite des choix mauvais, qui avaient été faits de certains Sous-Préfets qui, au lieu de soutenir conformément aux règles de leur institution la

politique du Gouvernement qui les payait, allaient porter vers d'autres espérances le poids de leur influence et de leur personnalité... »

Le Ministre de l'Intérieur M. Sarrien, voulut riposter et s'égara dans ce galimatias électoral. L'atmosphère dans lequel il parlait ne lui parut pas favorable pour dire que les fonctionnaires, des plus modestes aux plus élevés, sont les serviteurs du Pays tout court, qu'ils ne sont pas payés par les cotisations d'un parti mais par celles de tous les contribuables. Il suivit M. Colfavru dans les détours de son raisonnement amertumé et s'enlisa. La question qui se posait n'était d'ailleurs pas celle qu'on discutait officiellement : C'est de Ministres, non de Sous-Préfets que la Chambre avait faim. M. Raoul Duval, naturellement, vint à la rescousse et fut sans doute bien marri un moment plus tard d'obtenir le vote de la proposition, ce qui faisait de lui-même un ex « homme du jour ». M. de Douville-Maillefeu, lui, sut exprimer avec force des choses trop vraies :

« Dire que les Sous-Préfets sont indispensables pour défendre les institutions que le Pays s'est données, c'est la plus sanglante injure au régime républicain ! Le Pays est républicain jusqu'à la moelle des os ».

Et comme certains députés s'agitaient :

« Ah ! les voilà, ceux qui réclament et qui se sont fait nommer comme républicains ! Vous voyez comme ils sont sincères ! Ils sont ici, et ce sont eux qui prétendent qu'il faut des Sous-Préfets pour faire nommer des républicains dans les départements ! Qu'ils retournent dans leurs départements ; ils n'ont rien à faire ici, s'ils ont besoin de Sous-Préfets pour être nommés ! »

Par 269 voix contre 249 la Chambre vota officiellement

la mort des Sous-Préfets, qui existent encore, et en fait celle du Cabinet Fréycinet qui démissionna.

Le 11 décembre, le nouveau Président du Conseil, M. Goblet, dans sa déclaration d'usage, s'empessa d'annoncer qu'il prenait acte du vote « de principe » de la Chambre et qu'il poursuivrait la réforme administrative « dans la mesure où elle lui paraîtrait compatible avec les besoins du service et les nécessités gouvernementales ». Le 17 janvier suivant, à la reprise de la discussion il renouvela cette déclaration et le 26 février, le crédit rétabli par le Sénat, était adopté sans discussion par la Chambre.

Certes, il y eut des récriminations : MM. Gaussorgues et Berger d'une part, Charles Dupuy de l'autre, à la séance du 17 janvier; M. Colfavru le 28 janvier, M. Thellier de Poncheville le 8 mars, s'élevèrent avec insistance contre la résurrection de leurs récalcitrantes victimes (5). Rien n'y fit.

Au surplus le Ministère *déférant* dit l'exposé des motifs, *à la volonté manifestée par la Chambre*, déposait, le 17 janvier, un projet de loi ayant pour objet la suppression d'un certain nombre de Sous-Préfectures et l'extension des attributions des Sous-Préfets : « A vouloir réaliser immédiatement une réforme trop radicale, lisait-on dans ce document, on risquerait de compromettre la bonne administration des intérêts locaux et de laisser le Gouvernement sans force et sans autorité suffisantes pour le maintien de la loi. »

Et l'exposé continuait :

« Ce n'est d'ailleurs pas au point de vue des économies

(5) Cf. J. GARRIGUES, *op. cit.*, p. 35 et suiv.

qui en pourraient résulter qu'il convient de se placer pour entreprendre une semblable réforme. Cette considération, quelle qu'en soit la valeur, ne peut être ici la principale. L'économie, si on ne veut pas porter atteinte aux intérêts qui viennent d'être signalés, ne saurait être bien considérable. La véritable pensée dont on doit s'inspirer nous paraît être de chercher à simplifier l'administration, à rendre plus facile et plus prompte l'expédition des affaires, à tirer sous tous les rapports une plus grande utilité de fonctionnaires moins nombreux mais mieux choisis et plus agissants... »

Le Gouvernement proposait la suppression de 66 Sous-Préfectures sur 273. En revanche les attributions conférées aux Sous-Préfets par le décret de 1861, étaient assez largement étendues (6). Renvoyé à une commission chargée de l'examiner ce projet n'était pas encore rapporté à la chute du Cabinet Goblet. La Chambre se sépara en 1889 sans qu'il ait donné lieu à une discussion publique. Le même sort était réservé à une proposition de M. Chantagrel, tendant elle aussi à étendre les attributions des Sous-Préfets, mais sans suppression d'aucun.

★★

Le 29 mai 1890, M. Hovelacque déposait sur le bureau de la Chambre une proposition de loi dont on parla beaucoup. M. Hovelacque précisait la création de 18 « départements » (y compris l'Algérie). Préfets et Sous-Préfets disparaissaient. Théoricien de ces châteaux de cartes, dont le splendide patatras révolutionnaire s'oubliait, M. Hovelacque se contentait d'un agent national » départemental.

(6) Cf. BLUZET, *op. cit.*, p. 503 et suiv.

Sa proposition ne fut pas discutée (7). Par contre, une nouvelle proposition de M. Thellier de Poncheville, que son échec de 1887 n'avait pas découragé, donna lieu à un débat animé. L'intervention de M. Constans, Ministre de l'Intérieur, assura la vie aux Sous-Préfets, à 100 voix de majorité.

Quelques escarmouches en 1896 : le 27 octobre, M. Henri Michelin, le 14 novembre, M. Plichon, et les Sous-Préfets goûtent jusqu'en 1899 une relative quiétude. Cette année MM. Zevaes, le 25 janvier; Émile Cère, le 27; Alexandre Berard, le 30 (8), montent successivement, et en vain, à l'assaut des Sous-Préfectures (9). M. Klotz, le 1^{er} décembre, combattit avec M. Waldeck-Rousseau un nouvel amendement de M. Zevaes et fit revivre le projet Goblet de 1887, qui fut renvoyé à la Commission de décentralisation en

(7) Les régionalistes revinrent fréquemment à la charge et présentèrent des projets d'ailleurs très intéressants : Proposition Beauquier (7 juin 1890); proposition de Lanjuinais, d'Allières, de Ramel, etc... (9 avril 1895); proposition Cordunet, Lockroy, etc... (25 mai 1895); proposition de Ramel, de Mackau, etc... (9 juillet 1898); proposition Louis Martin et Chassaing (29 novembre 1901, reprise de la proposition Hovelacque); 2^e proposition Beauquier (25 février 1902); proposition Senac (21 janvier 1907); 3^e proposition Beauquier (5 février 1907); 2^e proposition Louis Martin (17 février 1910); nouvelle proposition Beauquier (9 juin 1910); proposition Soussial (2 juillet 1912); proposition Hennesy (6 mai 1913); 2^e proposition Hennesy (29 avril 1915), etc... Ils ne sont d'ailleurs pas d'accord sur la question des Sous-Préfectures; M. Hovelacque les supprime, M. Hennesy les maintient. Cf. Charles BRUN, *Le Régionalisme*, p. 239 et suiv.

(8) MM. CERE et BERARD proposaient la réduction non la suppression du nombre des Sous-Préfectures. M. Bérard demandait que cette réduction pût être opérée par décret.

(9) V. BLUZET, *op. cit.*, p. 490 et GARRIGUES, *op. cit.*, p. 46.

même temps que la proposition de M. Zevaes. Ce dernier la renouvela le 19 décembre 1901, toujours sans succès.

Le 22 janvier 1903, M. Flourens réclama la suppression des Sous-Préfets et l'extension des attributions de la Commission départementale. M. de Lanjuinais fit adopter, dans la loi de finances, le 30 octobre, une réduction de 10.000 fr. à titre d'indication, sur le chapitre VI de l'Intérieur. Le Sénat rétablit d'ailleurs le crédit primitif (10).

★★

Il convient de s'arrêter au remarquable rapport fait par M. Raoul Péret, au nom de la Commission de décentralisation, et déposé à la séance de la Chambre du 27 octobre 1904 (11). Ce rapport, aux conclusions duquel nous ne nous associons d'ailleurs pas, requiert avec talent la suppression complète des Sous-Préfets.

Après un historique très clair de leur fonction suivi d'un récit détaillé des différentes propositions dont ils avaient fait l'objet depuis 1871, M. Péret s'exprimait ainsi :

« Donner une définition exacte et précise de la fonction sous-préfectorale n'est pas chose facile... L'arrondissement n'est pas une personne morale : c'est ainsi qu'il ne peut

(10) On peut également citer la proposition Jacques Dufour, Alard, Bénézech, reprise de la proposition Zevaes; la proposition Henrique-Duluc, réunissant plusieurs arrondissements sous l'administration d'un même Sous-Préfet, les deux amendements Constans et Grosjean, tendant à des réductions des crédits, l'amendement Audifred supprimant dix Sous-Préfectures; l'amendement Gayraud réclamant la réduction des traitements. Les propositions Dufour et Flourens firent l'objet du rapport Raoul Péret.

(11) *Documents parlementaires*, Chambre, 8^e législature. Session extraordinaire de 1904, n^o 2012, p. 95.

recevoir de libéralités et la libéralité faite à un arrondissement à charge, par exemple, de construire un hôpital destiné aux seules personnes domiciliées dans cet arrondissement, doit être considérée, pour l'acceptation, comme faite au département. Il y a une administration centrale, une administration départementale, une administration communale, il n'y a pas plus d'administration d'arrondissement qu'il n'y a d'administration cantonale. La constatation n'a pas seulement un intérêt théorique; si l'arrondissement n'a pas le caractère administratif, s'il ne constitue qu'une division territoriale, il n'est pas nécessaire de lui donner un représentant... (12).

« ...Agents de transmission, organes d'informations, délégués du Préfet, intermédiaires, sont autant d'expressions pouvant caractériser le rôle des Sous-Préfets et, en définitive, la plus grande partie de leurs attributions rentre dans l'une ou l'autre de ces formules.

« ...Ces attributions sont éparses en des textes nombreux... Ne cherchons pas, d'ailleurs, à les classer d'après leur objet (13) : les catégories seraient trop nombreuses et une pareille classification ne ferait pas ressortir suffisamment l'importance plus ou moins grande de chacune d'elles. Ce n'est pas parce que le Sous-Préfet intervient dans une multiplicité d'affaires administratives, qu'elles soient financières, militaires, électorales, agricoles, relatives aux

(12) Erreur fréquemment commise. Il ne s'agit pas de savoir s'il convient d'avoir un représentant de l'arrondissement, mais s'il faut un représentant de l'Etat dans l'arrondissement.

(13) La classification des attributions des Sous-Préfets d'après leur objet est cependant fort claire et tout au moins très pratique. Cf. BLUZET, *op. cit.*, p. 114 et suiv.

travaux publics, à l'hygiène, à la bienfaisance, à l'enseignement, à la police, qu'il est un fonctionnaire indispensable. Ce qui est essentiel, c'est de se demander si cette intervention et de telle nature que, sans elle, les affaires seraient plus mal étudiées et les intérêts qu'elles mettent en jeu moins sauvegardés. »

Suit un exposé complet des attributions des Sous-Préfets (14). Des tableaux annexés, il ressort que les traitements des employés de Sous-Préfecture coûtent à l'État (15) 1.073.000 francs, et aux départements 247.088 francs (16); que les frais d'administration reviennent à 582.000 francs à l'État (17); que les frais d'entretien des bâtiments des Sous-Préfectures propriétés départementales, s'élèvent à 156.757 francs, les loyers des autres à 91.100 francs, l'entretien des mobiliers à 144.487 francs, et que les immeubles dans lesquels sont installés les Sous-Préfectures représentent une valeur supérieure à 20 millions de francs. « Celles-ci supprimées, ajoute M. Raoul Péret, les départements pourront disposer des bâtiments et des terrains, soit en les vendant, soit en les utilisant d'une façon quelconque, par exemple en y installant d'autres services administratifs, en les transformant en établissements charitables ou d'instruction. »

(14) Nous ne le reproduisons pas : Il se trouve naturellement *in extenso* au n° précité des *Documents parlementaires*.

(15) En 1904.

(16) Sous forme de complément aux fonds d'abonnement consentis par l'État pour le personnel. La législation de 1920 a modifié complètement ce régime.

(17) Deux Conseils généraux seulement, à cette époque, avaient voté des compléments pour frais matériels d'administration ; l'Orne, 1200 fr., la Charente, 500. La plupart des départements sont entrés, depuis, dans cette voie.

De nos jours, les chiffres indiqués au rapport Raoul Péret devraient être multipliés par un coefficient qu'il n'est pas exagéré de fixer à 3. C'est dire que son argumentation conserve au moins toute sa valeur.

Le rapporteur continuait ainsi :

« ... Simplifier notre organisme administratif, c'est bien là le but à poursuivre et qu'il faut atteindre. La nécessité de cette simplification est trop évidente pour être contestée, et tout le monde se plaignant de la lenteur administrative, récriminant contre les formalités sans objet, tout le monde doit être d'accord pour la réaliser.

« ... La suppression des Sous-Préfectures est un premier pas. Ces fonctionnaires⁽¹⁸⁾ peuvent disparaître sans que l'Administration du pays ait à en souffrir.

« ... Le meilleur argument qu'on ait fait valoir contre le maintien des Sous-Préfets est tiré d'une constatation dont personne n'oserait nier l'exactitude : les Sous-Préfets sont presque inoccupés (19); l'exercice des attributions que nous avons énumérées et qui semblent parce qu'elles sont nombreuses, devoir absorber tous leurs instants, comporte quelques heures de travail hebdomadaire. La besogne est surtout matérielle et abandonnée aux bureaux (20).

(18) Presque tous les promoteurs de projets de réforme administrative commettent cette confusion et considèrent comme un tout indissoluble la Sous-Préfecture et le Sous-Préfet.

(19) Affirmation discutable. Elle le serait moins si elle était exprimée ainsi : beaucoup de Sous-Préfets sont inoccupés. Elle serait presque vraie sous cette forme : trop de Sous-Préfets se désintéressent de leurs occupations. Enfin elle deviendrait exacte comme ceci : conserver au Sous-Préfet une Sous-Préfecture c'est lui donner prétexte à ne rien faire.

(20) Heureusement. Mais pourquoi conserver cette besogne matérielle à la Sous-Préfecture?

« Et de fait, quel intérêt peut présenter pour le Sous-Préfet la transmission au Préfet de toutes ces pièces qui, pour la plupart, ne passent par la Sous-Préfecture que pour y recevoir un visa ou l'apposition d'un cachet, demandes en décharge ou en réduction d'impôt formées par les contribuables, relevé mensuel des arrivées et des départs d'étrangers, relevé des cotes irrecouvrables, bulletins d'entrée des personnes placées dans des établissements d'aliénés, réclamations contre les élections municipales; quelle importance attache-t-il lui-même aux avis qu'il est appelé à donner sur les résultats de l'enquête de l'ordonnance du 23 août 1835, sur les contestations auxquelles peut donner lieu l'assujettissement d'une commune au droit d'entrée sur les boissons, sur les demandes d'ouverture des colombiers, sur les contestations entre les employés de la régie et les débitants, sur l'exploitation en régie des biens de l'État, les demandes d'autorisation de prise d'eau ou d'établissement d'usines, le classement ou le déclassement des chemins vicinaux, alors que ces avis sont précédés d'une délibération du Conseil municipal ou d'un rapport d'un autre fonctionnaire, agent-voyer, conducteur des Ponts-et-Chaussées, agent des contributions et que le Préfet vient ensuite pour examiner à nouveau les dossiers (21) et prendre une décision qui, dans nombre de cas, sera, postérieurement encore, soumise à la sanction d'un Ministre.

(21) On ne saurait mieux justifier, sans le vouloir, le rôle de contrôle du Sous-Préfet : le Préfet examinera les dossiers. Il ne pourra voir les choses elles-mêmes. Si le Sous-Préfet n'était pas, selon son tempérament et sa conscience professionnelle, submergé par la paperasse ou embusqué derrière elle, il pourrait étudier sur place les affaires donnant lieu à des difficultés. Pour les autres le passage à la Sous-Préfecture est inutile.

« ... Assurément, les Sous-Préfets peuvent, à certains moments, faire œuvre utile et il n'est que juste de rendre hommage à ceux qui se sont efforcés, par une action intelligente, de faire rendre à la fonction tout ce qu'elle peut donner. Chargés d'exprimer leur avis sur des affaires importantes et de les instruire, ceux-là se sont transportés auprès des intéressés, ont recueilli les renseignements circonstanciés, entendu les parties, se sont rendu compte de l'opportunité de la décision sollicitée et ont ainsi véritablement apporté un concours effectif à l'autorité supérieure. Mais ces cas là sont exceptionnels et ne peuvent se généraliser pour deux raisons : d'abord, les affaires dont l'instruction est confiée aux Sous-Préfets ont déjà fait, nous le savons, l'objet d'un examen par le Conseil municipal ou un service technique et le Sous-Préfet ou les bureaux de la Sous-Préfecture n'ont, la plupart du temps, qu'à ratifier les propositions des municipalités ou du service compétent (22); puis, le Sous-Préfet n'a pas de pouvoir de décision et, dans ces conditions, il n'examine pas les affaires administratives avec tout le soin et toute l'attention (23) qu'apportera dans son examen le fonctionnaire responsable de la solution qui interviendra.

« .. Ce qui dénote que les partisans mêmes du maintien

(22) La plupart du temps, soit, si municipalités et services compétents sont d'accord. Mais s'il y a conflit qui les départagera? Le Préfet? Oui, mais sur quel rapport? Qui sera mieux qualifié pour l'établir que le Sous-Préfet, imbu de la même formation administrative que le Préfet et dont l'amour-propre ne sera pas intéressé à telle solution plutôt qu'à telle autre?

(23) Pourquoi? Si l'affaire est de minime importance son avis sera pris en considération. Si elle est grave, il sera intéressé à formuler un avis fortement étayé.

des Sous-Préfets ne sont pas très convaincus de leur utilité c'est que tous disent qu'il serait nécessaire d'étendre leurs attributions.

« ... Le Sous-Préfet est le Conseiller des Maires, tel est l'argument qui paraît déterminant, il les reçoit à la Sous-Préfecture et les éclaire sur leurs obligations, les renseigne sur la production et la forme des pièces à fournir, les engage à prendre certaines mesures dans l'intérêt de leurs administrés, ou les dissuade d'avoir recours à d'autres, qui les mécontenteraient. On ajoute que si leurs attributions sont remises au Préfet, ce dernier ou son Secrétaire général n'aura pas le temps matériel de recevoir tous les Maires du département et de leur donner ces utiles conseils... Mais combien de Maires se rendent à la Sous-Préfecture pour y entretenir le Sous-Préfet d'affaires administratives?... (24) En fait beaucoup se contentent d'écrire et plus nous irons, plus les Maires deviendront aptes à administrer seuls (25). »

(24) Le Sous-Préfet non bureaucrate devrait voir ses Maires périodiquement et non les recevoir à la Sous-Préfecture. Sur place on « voit » une affaire, on « sent » l'atmosphère. Toutes les parties sont généralement à proximité. Dans un Cabinet, en présence d'un interlocuteur souvent intéressé électoralement à la question qu'il vient de traiter dossier en mains, loin des contradicteurs possibles, le Sous-Préfet pourra se sentir mal placé pour élucider avec sûreté les problèmes proposés. Il se rendra sur les lieux. Le Préfet le pourra-t-il? Exceptionnellement, oui; souvent, on en peut douter.

(25) S'il est un métier de plus en plus délicat, on peut dire, certes, que c'est celui de Maire, avec la multiplication des lois et règlements divers. A force de vouloir sous couleur « d'affranchir » les communes rurales, supprimer le contrôle, on finira par en faire de petites satrapies où régneront les Secrétaires de Mairie, trônant sur la paperasse.

Le rapport de M. Raoul Péret se terminait par la proposition de loi suivante :

Art. 1^{er}. — Les Sous-Préfets sont supprimés. Ils cessent leurs fonctions à dater du 1^{er} janvier qui suivra celle de la promulgation de la loi.

Art. 2. — Les Préfets statueront par eux-mêmes ou par un délégué, sur les affaires qui étaient soumises, jusqu'à ce jour, à la décision des Sous-Préfets. Dans tous les cas où les lois et règlements en vigueur prévoient le dépôt de pièces ou l'accomplissement de formalités à la Sous-Préfecture, ce dépôt et ces formalités seront effectués à la Préfecture ou dans tout autre endroit qui serait désigné par un règlement d'administration publique.

Art. 3. — Les Sous-Préfets qui, au moment de la cessation de leurs fonctions, ne réuniraient pas les conditions exigées pour obtenir une pension de retraite pourront recevoir un traitement de non-activité dans les conditions prévues par l'article 42 de la loi de finances du 25 février 1901 (26).

Art. 4. — Les anciens employés des Sous-Préfectures pourront recevoir, sur le budget de l'État, des annuités annuelles renouvelables (27).

Le rapport de M. Raoul Péret resta lettre morte, comme

(26) Le traitement de non activité ne peut aux termes de la loi de 1901 dépasser la moitié du traitement moyen de la dernière année. La durée maxima pendant laquelle il peut être payé est de six ans, sans que cette durée puisse excéder la moitié du temps des services civils rendus à l'Etat.

Les Sous-Préfets étant soumis depuis 1920 à la retenue de 5 % on pourrait aujourd'hui contester, sinon en droit, du moins en équité, le refus d'une indemnité permanente.

(27) Des considérations d'équité, appuyée par la solide protestation des intéressés, mieux armés que jadis, s'opposeraient aujourd'hui, à la mise à pied de ce personnel.

les précédents, et la question ne fut reprise que le 22 janvier 1906, jour où M. Sénac réclama la suppression des Préfets et Sous-Préfets « instruments de centralisation et du pouvoir personnel » et leur remplacement « par des Préfets d'arrondissement, désignés pour six ou sept années par un corps électoral d'arrondissement et pouvant d'ailleurs être révoqués par la puissance exécutive comme peuvent l'être les Maires des communes ». La Chambre n'ayant pas accueilli favorablement cet essai d'organisation de l'anarchie administrative, M. Paul Constans et un certain nombre de ses collègues déposèrent un autre amendement tendant à la suppression pure et simple des crédits.

« ... Il est absolument indispensable, dit M. Paul Constans, de porter la pioche dans notre division administrative... A quoi servent les Sous-Préfectures ? A quoi servent les Sous-Préfets ?... Nul ne pourrait nier que c'est un rouage absolument inutile. Les Sous-Préfets ne font pas et ne peuvent pas faire de l'administration... Le Sous-Préfet est tout simplement le pivot de la candidature officielle.

« Le Sous-Préfet a pour principale préoccupation de répondre au désir de l'Administration centrale, au désir du Ministre de l'Intérieur pour ou contre tel candidat (28).

« Tous les efforts et tous les actes du Sous-Préfet convergent vers un seul but : être agréable ou désagréable à telle ou telle candidature.

(28) On peut se demander pourquoi M. Paul CONSTANS n'attaquait que les Sous-Préfets, alors qu'il y a dans le département un fonctionnaire plus intéressé encore au résultat des élections : le Préfet. M. Germain PÉRIER mit le doigt sur la plaie : « Vous avez un Sous-Préfet à Montluçon ». A quoi M. Paul Constans répondit : « Je n'ai jamais rien demandé à aucun Sous-Préfet... Plus je serai combattu et plus je serai en faveur auprès de mes électeurs ! »

Et l'orateur narrait cette anecdote :

« ... Dans un arrondissement important, le Sous-Préfet avait reçu des instructions formelles de M. Waldeck-Rousseau, alors Président du Conseil, d'avoir à appuyer tel candidat, agréable au Gouvernement de ce moment-là. Le Sous-Préfet fit tous ses efforts; il ne réussit point et ce fut le candidat adversaire de celui qu'il soutenait qui fut élu. Sur ces entrefaites, est arrivé un nouveau Ministère. Le candidat élu, furieux contre le Sous-Préfet, s'en vint trouver le nouveau Président du Conseil et obtint le déplacement du Sous-Préfet. Voilà donc un Sous-Préfet qui aurait été sans doute félicité d'avoir fait des efforts pour aboutir si le Président du Conseil fût resté au pouvoir, mais comme il y avait un changement de Gouvernement, le nouveau Président du Conseil, pour se conformer au désir d'un membre de sa majorité, fut obligé de déplacer le Sous-Préfet.

« Voilà à quelles singulières situations aboutissent les instructions des Gouvernements...

M. Paul Constans concluait enfin :

« ... Les Sous-Préfectures servent également de débarras pour des « fils à papa » dépourvus d'énergie et d'initiative, des journalistes médiocres, des avocats sans talent, en un mot des hommes qui ont pu se prêter à certaines besognes politiques dans certaines circonscriptions et que l'on veut récompenser. »

Ce réquisitoire passionné contenait des exagérations évidentes, mais aussi, il faut bien le reconnaître des vérités certaines. Le Gouvernement ayant d'ailleurs pris une attitude quelque peu ambiguë, la Chambre par 300 voix contre 219, supprima une troisième fois les Sous-Préfets (29).

(29) Le Ministre de l'Intérieur, présent à la séance, se contenta.

Le Sénat, le 11 avril, rétablit les crédits supprimés et, une fois de plus la Chambre s'inclina. Mais M. Paul CONSTANS ne se tint pas pour battu et renouvela sa proposition au moment de la discussion du budget de 1907, le 29 novembre 1906. Cette fois, un membre du Gouvernement, M. Albert SARRAUT, lui répondit : « En supprimant les Sous-Préfets vous ne feriez pas disparaître les fonctions qui leur sont confiées...

« Qu'allez-vous faire des attributions des Sous-Préfets? Oh je sais bien qu'une solution a été indiquée au nom de la Commission de décentralisation par l'honorable M. PERET dans le rapport très intéressant d'ailleurs, qu'il a déposé sur la suppression totale des Sous-Préfectures.

« M. PERET serait d'avis de transférer en bloc les attributions des Sous-Préfets aux Préfets. Si telle est bien l'intention de ceux qui demandent actuellement la suppression des Sous-Préfets, qu'ils me permettent de leur dire que leur œuvre, au lieu de réaliser un progrès, marquerait un pas en arrière. Si vous faisiez cela, vous vous montreriez moins libéraux (30) que le Second Empire, qui, par le décret de 1861, a voulu rapprocher l'administration des administrés en déléguant aux Sous-Préfets des attributions précédemment exercées par les Préfets.

« Il y a quelque chose de moins expéditif, sans doute, de moins simple, de moins facile peut-être, mais de plus sérieux à faire : C'est de rechercher sur quelles bases, d'après quel plan général, cette administration départementale peut

de dire « qu'il ne croyait pas que la réforme put être accomplie par voie budgétaire ».

(30) Le qualificatif « libéraux » peut, nous le reconnaissons, appeler des objections.

être organisée de façon à accroître l'activité, à étendre le champ d'action des pouvoirs locaux des corps élus et à réduire autant que possible le rôle du fonctionnaire proprement dit.

Et après un tableau très bien présenté des idées gouvernementales, aiguillées vers une extension libérale des lois de 1884 et 1871, le Sous-Secrétaire d'Etat ajoutait : « En supprimant d'un coup les Sous-Préfets, vous laissez actuellement sans lien, sans trait d'union, dans le vaste cadre départemental, toute la poussière des collectivités locales ».

Par 351 voix contre 194 la Chambre suivit le Ministre.

★★

Le 29 octobre 1907, M. Paul CONSTANS, renouvelant ses précédentes attaques, s'appuya sur des arguments dont le mauvais choix ne fut sans doute pas étranger au rejet de son amendement, à 114 voix de majorité :

« ... En réalité, les Sous-Préfets n'administrent rien. Les Préfets font également de la politique, ils ne font même à peu près que de la politique; toutefois, ils ont une autre utilité : ils ont à préparer un budget... ils en assument l'application... l'existence des Préfets a sa raison d'être; celle des Sous-Préfets ne s'explique que par le besoin qu'éprouvent quelques personnalités politiques d'avoir un soutien à côté d'elles.

(31) M. Paul CONSTANS demandait dans son amendement une réduction de 1.464.500 fr. sur le chapitre 6 de l'Intérieur (traitement) des Sous-Préfets. A la suite de son échec, il retira le 2^e amendement déposé par lui sur le chapitre 7, tendant à une réduction de 1.069.200 fr. (personnel des bureaux des Sous-Préfectures).

« Le Préfet a ses délégués préfectoraux (32). C'est à eux qu'il s'adresse pour obtenir des renseignements; il ne s'en rapporte même pas aux Sous-Préfets... »

★★

N'ayant pu obtenir la disparition complète des Sous-Préfets, M. Paul CONSTANS modéra ses exigences et le 22 novembre 1908, il proposa, d'accord avec plusieurs de ses collègues, une diminution de 40.000 frs sur le budget de l'Intérieur « à titre d'indication pour la suppression des Sous-Préfectures ». A neuf voix de majorité seulement, son amendement fut repoussé.

★★

La bataille reprit le 23 novembre 1909, toujours à l'occasion du vote de la loi de finances. M. SENAC ouvrit le feu en demandant la réduction de 5.090.000 frs à 1.400.000 frs des crédits prévus pour les traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements. Il réclamait, comme en 1906, la suppression des Préfets et Sous-Préfets et leur remplacement par des administrateurs élus. Le sentiment de la Chambre n'étant pas douteux, M. SENAC battit en retraite, découvrant M. DELORY, chargé par M. Paul CONSTANS, malade, de combattre à sa place. Cette fois c'était une diminution d'un million qui était demandée (33). M. Emmanuel BROUSSE, lui, réclama la suppression totale.

(32) M. Constans exagérât. Mais si certains Préfets ont employé, en période de crise, des agents de renseignements officieux, ne peut-on se demander s'il n'eût pas été fort dangereux, non seulement pour eux-mêmes mais pour le Gouvernement, de se confier à des Sous-Préfets recrutés arbitrairement sur recommandations politiques?

(33) C'est-à-dire environ les deux tiers du crédit total.

Une discussion fort longue, engagée dès le matin, continua l'après-midi. M. LEFEBURE, administrateur avant d'être législateur, prit la défense des Sous-Préfets :

« Je comprend très bien, dit-il, que les représentants des grandes localités, des grandes villes, parlent de l'inutilité des Sous-Préfets. Ils n'ont pas affaire à eux ; ils les ignorent ; ils trouvent dans les bureaux des Préfectures, ou près des Préfets eux-mêmes, les renseignements dont ils peuvent avoir besoin (34). Mais il n'en est pas de même des Maires des petites villes et villages. Ces derniers, en général, assez peu préparés aux responsabilités que leur impose la loi de 1884, ont besoin d'être aidés, guidés et, si j'osais, je dirais parfois, d'être rassurés. C'est au Sous-Préfet, résidant près d'eux, pouvant et devant se transporter facilement chez eux, qu'ils ont volontiers recours. Je vous surprendrais peut-être si je vous indiquais le nombre de visiteurs, maires, fonctionnaires, simples particuliers, que le Sous-Préfet (35) reçoit dans une journée. Sur ce point, seuls, les députés peuvent lui disputer la palme.

« On me dira qu'aujourd'hui, avec le télégraphe, le téléphone, on peut se passer facilement du Sous-Préfet et que les fonctionnaires, les Maires, les particuliers peuvent se mettre en rapport direct avec la Préfecture. Mais vraiment

(34) Si M. LEFEBURE, ancien Sous-Préfet de Tizi-Ouzou et de Pontoise avait exercé dans de grandes villes, il se fût sans doute rendu compte que les Sous-Préfets y ont une utilité réelle et que lorsque leur mission de contrôle, notamment en matière de police, ne s'exerce pas, on peut poser en principe, qu'ils ont affaire à des chefs oublieux de cette vérité que le courage est une vertu administrative aussi bien que militaire.

(35) Lorsque le Gouvernement sait obliger les Sous-Préfets à rester à leur poste.

croyez-vous que nos Maires, nos fonctionnaires et nos concitoyens mêmes n'hésiteront pas souvent avant de télégraphier ou de téléphoner au Préfet? Ces moyens rapides peuvent être utilisés pour des communications hâtives, pour des demandes auxquelles on peut satisfaire par une réponse négative ou une réponse affirmative, mais dans notre démocratie dont tous les actes doivent être basés non sur des décisions brèves et impérieuses, mais une discussion lente et minutieuse des affaires, je crois que dans bien des cas le télégraphe et le téléphone ne sauraient être employés.

« ... On commande, on donne des ordres, on n'administre pas avec le télégraphe et le téléphone.

« ... Grâce aux lois d'assistance, aux lois d'hygiène, à la multiplicité sans cesse croissante des statistiques et des documents de tous genres qui sont demandés, les fonctions municipales sont devenues encombrantes et compliquées. Est-ce bien le moment de priver nos municipalités d'auxiliaires qui seraient utiles, précieux, si on voulait les utiliser, leur recommander de faire des tournées périodiques, dans leur circonscription, de visiter souvent les communes qu'ils administrent, de ne pas hésiter à se rendre là où leur présence peut aider à résoudre bien des conflits, à résoudre bien des petites questions administratives, et peut-être aussi à diminuer la fastidieuse correspondance, l'insupportable paperasserie sous laquelle nos petites mairies sont submergées (36). Diminuez le nombre des Sous-Préfets, sur ce point je serai d'accord avec un certain nombre d'entre vous. Mais étendez les pouvoirs de ceux qui seront maintenus, débarrassez les bureaux des Préfectures (37) d'une partie

(36) Il est certain d'ailleurs qu'il y a trop, en France, de très petites mairies.

(37) En encombraient encore plus ceux des Sous-Préfectures, déjà

des dossiers qui les encombrant, vous donnerez ainsi à l'administration française plus de célérité, de souplesse et de vie.

« On dit aussi que les Sous-Préfets sont coûteux... La plupart des Sous-Préfets, le plus grand nombre, touchent un peu moins de 500 fr. par mois (38). Retranchez les frais de représentation nécessaires, les frais de tenue, ajoutez à ces dépenses somptuaires les souscriptions qu'ils doivent adresser aux œuvres de la région, les cotisations qu'il leur faut donner à toutes les sociétés de leur arrondissement, les secours qu'ils ne peuvent refuser et qu'ils doivent proportionner non pas à la médiocrité de leurs ressources, mais à l'importance un peu factice donnée à leurs fonctions; faites ces calculs, Messieurs, et vous reconnaîtrez avec moi que l'uniforme du Sous-Préfet est beaucoup plus argenté que sa fonction.

«...Je me défie un peu des trop grandes réformes parce qu'elles sortent difficilement du domaine de la théorie ».

Finalement, les auteurs des amendements s'entendirent pour demander à la Chambre une simple manifestation, qui devait rester platonique : réduire de 100 fr. le crédit attaqué. Cette réduction infime fut votée à mains levées, et le Gouvernement jugea parfaitement inutile, lorsque le cha-

engorgés de dossiers fastidieux? Ce serait la pire des solutions. Le jour où les Préfectures seront débordées on s'apercevra de la mal-faisance de la paperasserie et il faudra bien y porter remède. Est-il besoin de reculer ce moment et de rendre plus difficile, sinon impossible une réforme qui ne sera faite que lorsqu'elle sera devenue une nécessité?

(38) Les traitements des Sous-Préfets étaient en 1909 de 7.000, 6.000 et 4.500. Ils sont, à l'heure actuelle, de 15.000, 12.000 et 10.000. Si l'on admet que le prix de la vie a triplé, on constate que leur situation matérielle a plutôt empiré.

pitre 6 fut soumis au vote du Sénat, le 29 mars 1910, de demander le rétablissement du crédit primitif.

★★

Entre temps, le 19 janvier 1910, MM. Bonnevey, Jules Roche, Charles Benoist et plusieurs de leurs collègues demandaient « l'autonomie administrative des départements » (37) et proposaient de confier à un « administrateur départemental » élu pour trois ans par le Conseil général, les fonctions que remplit actuellement le Préfet, comme administrateur du département considéré comme personne morale. Le Préfet n'eut gardé que les prérogatives qu'il tient de sa qualité d'agent du pouvoir central. Continuant à exercer ses fonctions politiques, réglementaires, administratives et de représentant de l'Etat, il aurait comme devant, reçu et exécuté les ordres du Gouvernement au point de vue politique, conservé tous ses pouvoirs de police, sa mission de publier et faire exécuter les lois, de nommer divers fonctionnaires de l'Etat. Par contre il aurait été déchargé de toute l'administration départementale proprement dite et notamment de la préparation et de l'exécution des délibérations du Conseil général ou de la Commission départementale et de la direction des services départementaux gérés et dotés par le Conseil général.

Les attributions des Sous-Préfets se seraient trouvées encore raréfiées, l'administrateur départemental ayant seul à préparer, instruire et exécuter les délibérations du Conseil général dans toute l'étendue du département. Leur logement n'aurait plus incombé qu'à l'Etat, ainsi que les dé-

(39) Chambre des Députés, *Documents parlementaires*, 1910, n° 2992, p. 19.

penses d'entretien des bâtiments et de mobilier des Sous-Préfectures.

Cette proposition, renvoyée à la Commission d'administration générale, qui ne la rapporta pas avant la fin de la 9^e législature, fut déposée à nouveau le 23 juin suivant, sur le bureau de la Chambre nouvellement élue. Elle ne fut d'ailleurs pas discutée.

★★

Une discussion, d'un intérêt réel, s'institua devant la Chambre, le 27 janvier 1911 sur l'initiative de M. Ponsot. La Commission du budget guidée par des raisons d'économies, renouvelant l'erreur qui avait rendu inopérante la loi de 1841 sur le travail des enfants, avait supprimé les nombreux contrôleurs départementaux prévus dans le projet du Gouvernement pour assurer l'application de la loi sur les retraites ouvrières. M. Ponsot proposa le vote d'un projet de résolution invitant le Gouvernement à utiliser les Sous-Préfets pour ce contrôle : « Ces Sous-Préfets, qu'on accable de travaux de statistique, disait-il, pourraient être d'excellents contrôleurs. Ils entreraient en relations avec les Sociétés de secours mutuels, ils organiseraient un véritable service de contrôle dans l'arrondissement, ils défendraient, d'un mot, dans l'intérêt des travailleurs eux-mêmes la loi libératrice des retraites ouvrières et paysannes ».

La proposition fut votée et nous regrettons que rien n'ait été fait depuis pour suivre cette judicieuse indication. Le contrôle devrait être l'essence même de la fonction utile du Sous-Préfet qu'on s'obstine à fossiliser dans une bureaucratie surannée qui, en lui donnant les apparences d'un homme fort occupé, ne peut — appelons les choses par leur nom — que l'inciter à un déplorable laisser aller.

★★

Quelques jours après, le 31 janvier, à l'occasion de la discussion du budget de l'Intérieur, les Sous-Préfets, véhémentement attaqués par MM. Georges Berry, Razimbaud, Leroy-Beaulieu, Jules Delahaye, Lauche, Daniel Vincent, Reboul, défendus par le Président du Conseil, M. Briand, appuyé par M. Dalimier, obtinrent le sursis par 348 voix contre 122.

★★

« Nous sommes en présence d'une manifestation sans laquelle il ne serait plus de bonne discussion du budget » disait ironiquement M. Briand, le 31 janvier, à propos de la proposition Georges Berry. Et, en effet, à l'occasion de la discussion du budget de 1912 la suppression des Sous-Préfets fut de nouveau demandée, le 30 novembre 1911, par M. Pierre Leroy-Beaulieu et un certain nombre de ses collègues. L'amendement combattu par le Gouvernement et le rapporteur du budget de l'Intérieur, fut repoussé à 36 voix de majorité seulement. M. Leroy-Beaulieu, fort de ce demi-succès, renouvela sa proposition le 26 novembre 1912 à l'occasion du budget de 1913 et parvint à la faire voter à trois voix de majorité. Le Sénat ayant rétabli les crédits, le 23 mai, la Chambre maintint son premier vote le 22 juillet par 266 voix contre 255. Le Sénat les réinscrivit au budget le 28 juillet et le lendemain, par 245 voix contre 186, la Chambre cédait.

Les trois discussions qui se succédèrent au Palais Bourbon, à l'occasion du budget de 1913 n'apportèrent aucun argument sérieux et nouveau pour ou contre l'institution des Sous-Préfets.

★★

Deux amendements, l'un de M. Leroy-Beaulieu, visant la suppression totale, l'autre de M. Lépine, demandant une réduction de crédits de 100.000 fr. à titre d'indication furent successivement repoussés, à 26 et 152 voix de majorité, à la séance du 19 février 1914 lors de la discussion du budget de l'année. En 1914, la réforme apparaissait à beaucoup comme impossible à réaliser par la voie budgétaire et nombre de bons esprits ne la considéraient plus que comme un des éléments de l'édifice régionaliste, que voyaient déjà construit, à bref délai, des adeptes ardents et convaincus.

★★

Signalons le rapport de M. Forgemol de Bostquenard, fait, sur une proposition de loi de M. Le Louédec, au nom de la Commission de l'administration générale, et déposé le 12 février 1914. M. Le Louédec demandait que l'âge requis pour être nommé Sous-Préfet fut de trente ans révolus. La Commission remania le texte et conclut à ce que nul ne put être nommé Sous-Préfet ou Secrétaire général avant 25 ans, et sous réserve de la production d'un des diplômes exigés pour l'emploi de rédacteur à l'administration centrale. Les Sous-Préfectures restaient ainsi un moyen de caser des débutants. Ce rapport ne fut pas discuté, non plus qu'une proposition de M. Bonnevay qui, le 18 juin, reproduisait mot pour mot celle qu'il avait déjà faite en 1910 (40).

★★

La guerre valut aux Sous-Préfets une temporaire sécurité. Le 18 mars 1920 M. Bonnevay (41) renouvela ses pro-

(40) V. *Supra*, p. 238.

(41) *Journ. off.*, *Doc. parlém.*, Chambre, année 1920, S. O. n° 561, p. 480.

positions de 1910 (42) et 1914 qui leur laissaient leur rôle de représentant de l'Etat, mais M. de Tinguy du Pouet, rapporteur du budget de l'Intérieur de 1920, dans son rapport déposé le 28 avril (43) proposa au nom de la Commission des Finances, d'accord avec le Ministre (44) de réduire de 500.000 fr. les crédits affectés à leurs traitements, leur nombre devant être ramené à 150 dans un délai de cinq ans (45). L'institution trouva un défenseur dans l'un de ses anciens adversaires, M. Louis Andrieux.

« Je dois, dit avec humour M. Andrieux, à la séance du 5 juillet, vous faire l'aveu qu'au cours du siècle dernier, de complicité avec les Chambres dont j'avais l'honneur de faire partie, j'ai plusieurs fois supprimé les Sous-Préfets. Les raisons qui m'ont décidé... ne subsistent plus aujourd'hui. Bien des choses ont changé. Et puis, constatant l'inutilité de mes votes et la survivance des Sous-Préfets, j'ai été amené à rechercher les causes de leur longévité, de leur endurance, et j'ai constaté que les Sous-Préfets ne sont pas ce qu'un vain peuple pense. Ce ne sont pas de simples boîtes aux lettres, inutiles et dispendieuses...

« En vérité, depuis un certain nombre d'années, même avant la guerre, la raison d'être d'un intermédiaire entre le Préfet et nos Maires de campagne s'est affirmée de jour en jour plus puissante, à mesure que croissaient les diffi-

(42) V. *Supra*, p. 238 et 241.

(43) *Journ. off., Docum. parlam.*, Chambre, année 1920, n° 798, p. 778.

(44) V. *infra*.

(45) La pluie de nominations « sur le papier » qui, depuis la guerre menace de submerger l'administration préfectorale, est assez peu compatible avec les intentions proclamées par les Ministères successifs de simplifier les rouages et d'introduire dans les services l'ordre nécessaire à leur bon fonctionnement.

cultés et les complexités de la fonction municipale, à raison des lois multiples que nous votions ici et qui imposaient aux communes des charges nouvelles et à raison des circulaires de la place Beauveau qui, bien souvent, sous prétexte d'éclaircir et d'expliquer la loi, la rendaient plus obscure et plus complexe (46).

« Aujourd'hui, le Sous-Préfet... est le Conseil proche et accoutumé de nos Maires de campagne, il est l'ami de chacun d'eux, il connaît leurs communes (47) et lorsque, tous les huit jours, le jour du marché, nos Maires, après avoir dételé le baudet et fait leurs petites affaires, vont frapper à la porte de la Sous-Préfecture pour avoir un conseil, le Sous-Préfet, obligeant, leur explique, autant qu'il sait le faire, les lois nouvelles; il leur en facilite l'application (48). Il reçoit leurs doléances contre les abus du pouvoir; il les écoute toujours d'une oreille aimable et s'efforce de leur donner satisfaction. Et le Maire rural part content et réconforté.

« Vous savez combien est devenue lourde la charge municipale, au point de décourager parfois les meilleures volontés. C'est le Sous-Préfet qui, souvent, encourage le Maire à ne pas jeter son écharpe, comme le froc, aux orties.

« Voilà pourtant le fonctionnaire, le guide bienveillant et utile que vous voulez supprimer. Quand vous aurez sup-

(46) Si les lois étaient mieux rédigées, aurait pu ajouter M. ANDRIEUX, elles nécessiteraient moins de laborieux commentaires.

(47) Nous reconnaissons que M. ANDRIEUX fut ce jour-là, très bienveillant pour les Sous-Préfets actuels, dont beaucoup ne méritent pas ses éloges; mais tous devraient les mériter.

(48) Quand le Sous-Préfet n'est pas un jeune homme mis en place pour récompenser des services rendus par d'autres et ignorant des notions de droit les plus usuelles.

primé le Sous-Préfet, à qui nos Maires ruraux, à qui leurs administrés eux-mêmes s'adresseront-ils pour obtenir les conseils dont ils ont besoin, pour faire prévaloir leur réclamation contre quelques abus?

...Ils s'adresseront au Préfet? Mais le Préfet est un personnage trop important, trop occupé, pour avoir le loisir de recevoir à toute heure les Maires de campagne et leurs administrés. On le renverra aux bureaux... Le pauvre Maire, après avoir fait 80 ou 100 kilomètres, avoir dépensé son argent, s'en retournera honteux et confus dans sa commune, bredouille et mécontent et il répandra, parmi ses administrés, son juste mécontentement ».

M. Pierre Deyris appuya cette argumentation :

« A une époque où le pouvoir central a besoin d'être fort, où des mouvements sociaux de la plus haute importance et que l'on doit suivre peuvent se produire, les Sous-Préfets, dont on pourrait utilement modifier les conditions de recrutement et étendre les attributions sont, par les conseils qu'ils peuvent donner sur place, les auxiliaires précieux du Gouvernement ».

Après un débat assez confus la Chambre vota, par 435 voix contre 165, la suppression *de tous les Sous-Préfets*, sauf dans les dix départements des régions libérées (49) à partir du 1^{er} janvier 1921. Ce vote resta inopérant comme les précédents. Le Sénat vota les crédits le 22 juillet et la Chambre le 31.

★★

M. de Tinguy du Pouet, dans son rapport déposé le 26 no-

(49) Brest, le Havre, Toulon auraient perdu leur Sous-Préfet, mais Vervins, Montmédy, Doullens auraient gardé le leur.

vembre 1920 (50) relatif au budget de 1921, demanda encore au nom de la Commission des Finances, la réduction du nombre des Sous-Préfets à 180, mais *dans le délai d'un an* à compter de la promulgation de la loi. « En fixant à 180 le nombre des Sous-Préfets, expliquait-il, la Commission a entendu conserver ces fonctionnaires partout où une agglomération particulièrement dense de la population en justifie l'existence et partout aussi où, à raison de la configuration du sol ou de la direction des chemins de fer, leur présence apparaît comme vraiment utile ».

A la séance du 28 février, M. Cornudet, président de la Commission de l'administration générale, demanda la disjonction de cette disposition qui, après que le Ministre eut annoncé le dépôt dans un court délai d'un projet de réorganisation administrative (51) fut votée à mains levées.

★★

A l'occasion du vote du budget de 1922 la question revint sur le tapis. Une réduction de crédits, acceptée par le Ministre, M. Marraud, fut votée, le 29 novembre 1921, à titre de simple manifestation : « la Commission des Finances a simplement pensé, dit le rapporteur, qu'il y a certainement quelques Sous-Préfets plus spécialement inutiles et, dans la limite de quinze ou vingt Sous-Préfectures, elle a réalisé une économie budgétaire ».

(50) *Jour. Off., Doc. Parlem., Chambre, année 1920, S. E., n° 1708, p. 318.*

(51) Sur ce projet (du 25 octobre 1921), voir au Chapitre suivant.

CHAPITRE II.

Les Régionalistes et les Sous-Préfets

« On est régionaliste, pour peu que l'on soit conséquent, si l'on sent vivement ce qu'a de dangereux la centralisation abusive et si l'on veut porter remède à cet abus » (1). A cette explication du régionalisme qui émane d'un propagandiste ardent nous préférons la suivante, donnée en passant par un savant auteur et qui, elle, n'est point négative : « La question des grandes régions est née de la constatation de ce fait que les grands travaux et l'organisation des services relatifs aux intérêts économiques régionaux débordent les cadres des départements, et que ces matières seraient mieux réglées par des administrations locales à circonscription plus vaste s'étendant à des régions économiques naturelles... » (2)

La première proposition parlementaire régionaliste fut faite par M. Raudot, membre de l'Assemblée nationale. Il

(1) Charles BRUN, *Le Régionalisme*, p. 45.

(2) M. HAURIU, *Droit administratif*, 10^e édition, p. 113. M. HAURIU ajoute, et nous ne saurions mieux dire : « Pour l'organisation de ces régions, plusieurs solutions peuvent être proposées :

« Il y en a une d'abord, qu'il convient d'écarter c'est celle qui tendrait à créer des assemblées régionales délibérantes ayant des pouvoirs de décision et constituées exclusivement sur la base de la représentation des intérêts économiques. La représentation des intérêts, dans une assemblée délibérante douée d'une autorité adminis-

demandait la division de la France en 24 provinces, ayant chacune un Gouverneur assisté d'un Conseil élu et investi d'attributions considérables. Dans ce système, qui conservait les départements à l'intérieur de la région (3) l'admi-

trative et pouvant imposer ses décisions, constituerait un contre sens politique. La représentation des intérêts n'est possible que dans des assemblées consultatives; dans des assemblées délibérantes, elle aboutirait fatalement à la constitution d'une majorité formée par un consortium d'intérêts économiques qui écraseraient les autres intérêts.

« Cette solution écartée, il en reste deux autres :

« Ou bien, la création d'assemblées régionales délibérantes sans représentation des intérêts ou avec une faible représentation des intérêts combinée avec la représentation territoriale qui ne seraient que de grands Conseils Généraux, avec, à côté d'eux, des Préfets régionaux.

« Ou bien l'organisation de syndicats de départements analogues aux syndicats de communes introduits par la loi du 22 mars 1890, analogues aussi à la mancomunidad espagnol. »

M. Hauriou pense que c'est la première de ces deux solutions qui a le plus de chances d'être adoptée.

(3) Cette proposition était la reprise devant l'Assemblée nationale d'un projet que, dès 1851, M. RAUDOT avait préconisé dans son livre *De la grandeur possible de la France*. De nombreux auteurs ont en dehors du Parlement proposé l'adoption des régions. On peut citer BÉCHARD, *De l'administration intérieure de la France* (1851); Auguste COMTE, *Système de politique positive* (1854); LE PLAY, *La Réforme Sociale en France* (tome II, 1864); FOURNIER de FLAIX, *Les Réformes nécessaires* (1869); Hervé BAZIN, article dans la *Revue Catholique des institutions et du droit* (décembre 1886); F. LEPELLETIER, *De la Décentralisation* (1896); P. FONCIN, *Les Pays de France* (1898); G. SORTAIS, article dans les *Etudes Religieuses* (20 novembre 1902); CORDIER-JOLY, article dans *Le Rappel*, (3 janvier 1903); L. SENTUPÉRY, *Economies, Réformes, Les grandes régions administratives* (1903); Lieut.-Colonel ROYAL, *Décentralisation* (1906); LA TOUR-DUPIN-CHAMBLY, article dans *l'Action Française* (15 septembre 1906);

nistration préfectorale, maintenue, était composée de fonctionnaires élus. Il fut repoussé par la Commission de décentralisation qui cependant utilisa quelques suggestions de M. Raudot, lors de l'élaboration du rapport d'où devait sortir la loi sur les Conseils Généraux (4).

★★

C'est en 1890 qu'eut lieu la première des tentatives sérieuses — qui d'ailleurs se réduisirent à des propositions sans lendemain — pour aiguiller le Parlemant vers la grande réforme régionaliste (5). M. Hovelacque prévoyait 18 « départements ». Les chefs-lieux eussent été Lille, Rouen, Rennes, Nantes, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Lyon, Dijon, Nancy, Reims (6), Paris, Le Mans, Tours, Limoges, Clermont-Ferrand et Alger. Le projet de M. Hovelacque groupait les départements sans distraire, pour les rattacher à une autre région tel ou tel arrondisse-

J. FÈVRE et H. HAUSER, *Régions et Pays de France* (1909); P. VIDAL de la BLACHE, *Régions Françaises*, article dans la *Revue de Paris* (15 décembre 1910).

(4) *Journal Officiel*, n° du samedi 1^{er} juillet 1871, p. 1685.

(5) *Journal Officiel*, *Documents parlementaires* (Chambre), année 1890, n° 589, p. 866.

(6) On remarquera que Reims actuellement sous-préfecture, est proposé comme chef-lieu de région. Il faut reconnaître que l'organisation actuelle qui subordonne Toulon à Draguignan, Brest à Quimper, Cherbourg à Saint-Lô, Lorient à Vannes, est assez mal comprise. On a il est vrai prétendu que la présence, dans la même ville du Préfet civil et de l'Amiral-Préfet Maritime, présenterait au point de vue protocolaire quelques inconvénients. L'argument est fort pauvre; les chefs-lieux de régions militaires, où se trouve un Général aussi haut placé que le Préfet Maritime, sont tous des Préfectures civiles et nul ne s'en plaint.

ment « ce qui, ajoutait-il cependant, eut présenté parfois quelque avantage au point de vue topographique. »

Les arrondissements étaient d'ailleurs supprimés : « Les Conseillers d'arrondissement expliquait l'auteur de la proposition, ont pour fonctions l'émission de vœux que les membres d'autres assemblées peuvent parfaitement faire valoir, et la répartition de contributions directes entre les communes (7) ; cette répartition incomberait aux assemblées cantonales (8) qui y procéderaient avec toute compétence.

« En fait, l'arrondissement n'est qu'une circonscription électorale et judiciaire ; sous le rapport administratif, il n'a point de raison d'être ».

Et traduisant en proposition ferme les idées exprimées dans ces considérants, M. Hovelacque demandait le vote de dispositions de ce genre :

Art. 1. — Le territoire de la République... est divisé en 18 départements...

Art. 2. — La division des départements en arrondissements est supprimée. Les Conseils d'arrondissement sont supprimés.

Art. 3. — Il y a dans chaque département un Conseil Général.

Art. 4. — Sont supprimés les titres et fonctions de Préfet et Sous-Préfet.

(7) Le Conseil d'arrondissement, dans la seconde partie de sa session annuelle, répartit entre les communes le contingent assigné à l'arrondissement. Il n'y a de limitation à son droit que l'obligation de respecter les décisions du Conseil Général.

(8) M. HOVELACQUE préconisait l'institution de *Conseils cantonaux* dont les membres devaient être élus au scrutin de liste. Ces conseils devaient régler par leurs délibérations toutes les affaires d'intérêt cantonal.

Dans chaque département, un *agent national* représente le pouvoir exécutif central. Il reçoit le nom de *Commissaire national* auprès du département. Il requiert et, au besoin, assure l'exécution des lois de la République.

Cet agent ne prend part ni aux délibérations ni à l'exécution des délibérations du Conseil Général. Il ne peut recevoir de ce Conseil aucune allocation ou indemnité, sous quelque forme que ce soit. Il communique avec le Conseil par l'entremise du Président, n'a point entrée aux séances et doit répondre aux convocations que peuvent lui adresser pour informations, le Bureau, le Comité exécutif et les Commissions du Conseil.

Art. 5. — Aucun pouvoir n'a le droit de suspendre ou dissoudre le Conseil Général.

Art. 6. — Les Conseillers Généraux sont élus par tous les électeurs du département ayant six mois de résidence.

Art. 26. — Les Conseils généraux élisent dans leur sein un Comité exécutif.

Art. 27. — Le Président du Comité exécutif est élu... pour la durée de son mandat de Conseiller et est toujours révocable à la majorité absolue.

Art. 29. — Le Comité nomme et révoque tous les agents et employés de l'administration départementale...

Art. 31. — Les membres du Comité exécutif conservent leurs fonctions de Conseillers...

Art. 32. — Ils rendent compte au public (*sic*) de leur mandat, devant le Conseil Général, aux époques et sous la forme déterminée par celui-ci.

Art. 33. — Les Conseils généraux décident par leurs délibérations toutes les affaires d'intérêt départemental..

Art. 34. — L'établissement, l'assiette, le mode de percep-

tion des taxes départementales sont fixés par les Conseils généraux...

Art. 35. — Le vote du budget annuel par les Conseils généraux est définitif. Les emprunts ne peuvent être contractés qu'après ratification par les électeurs.

Art. 41. — Les délibérations des Conseils généraux sont immédiatement exécutoires. Elles ne sont susceptibles ni d'approbation, ni d'opposition, sauf recours des intéressés devant les tribunaux.

Art. 45. — Plusieurs Conseils généraux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise des Comités exécutifs, une entente sur les objets d'utilité départementale et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs.

Si la proposition Hovelacque n'avait pas eu dans les milieux décentralisateurs (9) le retentissement qu'on sait, nous n'aurions pas cru devoir la reproduire. Elle s'appuie, en effet, sur une argumentation aussi enfantine que dogmatique :

« Il faut ignorer l'histoire de la Révolution Française pour avancer, comme beaucoup le font encore — avec la meilleure foi d'ailleurs — que la centralisation administrative actuelle est une institution de cette grande époque. Le fait est que la période révolutionnaire chercha dès la première heure à rompre la tradition centralisatrice du régime ancien, et que cette tradition autoritaire fut reprise par le Consulat ».

M. Hovelacque négligeait de dire quels avaient été les résultats des expériences révolutionnaires (10).

(10) Sur le mot « Régionalisme » et ses origines, cf. Charles BRUN, *op. cit.*, appendice I, p. 223. Sur les mots *déconcentration*, *décentralisation*, *fédéralisme*, même ouvrage appendice II, p. 229.

(10) V. *Supra*, 1^{re} partie, chap. II, III, IV.

D'excellents esprits qui jugeaient avec quelque raison que les aventures sont néfastes aux nations songèrent à une réforme qui utiliserait, avec d'opportunes modifications, les résultats acquis et tiendrait compte des enseignements de l'Histoire. En somme, ne pas bâtir la cité dans les nuées (11).

MM. de Lanjuinais, d'Allières, de Ramel et 26 de leurs collègues présentèrent donc le 9 avril 1895 une proposition de loi, qui, en fait, s'opposait à celle de M. Hovelacque (13).

« M. Hovelacque, lit-on, dans l'exposé des motifs, prenait trop au pied de la lettre la maxime de Benjamin Constant : « Le pouvoir local ne doit jamais entraver l'autorité nationale, mais il ne doit pas en dépendre ». Il affranchissait si bien l'autorité locale, confondait tellement dans ses mains tous les pouvoirs sans recours possible, qu'en somme il an-

(11) Nous ne voudrions pas être taxé nous-mêmes d'intransigeance doctrinaire et nous nous empressons de déclarer que nous acceptons pour notre part les réserves faites par le savant auteur d'un des cours récemment professés à la Faculté de droit : « Les divergences sont chose en quelque sorte non pas seulement inévitables mais naturelles sur le terrain de l'art et de la doctrine. Il intervient sur ce terrain des considérations tout à fait étrangères à la science, considérations de justice, d'équité, de politique générale, etc... sans compter le tempérament individuel, car chacun est plus ou moins porté à doctriner son tempérament. La plupart des solutions d'art économique, par la nature même des questions posées et des solutions proposées, se présentent à la fois avec des avantages et des inconvénients. Il faut peser les uns et les autres, voir ce qui l'emporte dans cette balance, forcément influencée par des facteurs personnels : goûts, habitudes, milieu, tout cela diversifie nos jugements. »

(12) *Journal Officiel, Documents parlementaires*, (Chambre), année 1895, n° 1292, p. 497.

(13) Qui datait déjà de la précédente législature.

nihilait absolument l'autorité nationale. C'était, croyons-nous, dépasser le but ».

Les auteurs de la proposition demandaient donc que fussent posées nettement par la loi des limites bien définies entre les attributions respectives des autorités locales et celles de l'autorité nationale. *« Mais plus la décentralisation est grande, ajoutaient-ils, plus la sphère d'action des assemblées s'élargit, plus il est indispensable que l'Etat exerce un contrôle effectif sur les assemblées locales, ne fût-ce que pour défendre les individus et les minorités contre les abus de pouvoir. Or, l'agent du Commissaire national placé par M. Hovelacque auprès du Conseil général serait trop désarmé pour exercer utilement ce contrôle. Sans autorité propre, dépouillé de la police générale, n'ayant pas même entrée dans le Conseil, il ne disposerait d'aucun moyen pour réprimer les empiètements de l'autorité locale et faire respecter les lois. Ce serait un véritable soliveau destiné à devenir le jouet de l'assemblée départementale. Tel ne saurait être le rôle du représentant de l'Etat. Sous peine de retomber dans un particularisme provincial mille fois pire que l'ancien, il faudrait que le représentant de l'Etat eût libre accès aux séances du Conseil... le pouvoir de suspendre l'exécution des délibérations qui lui paraîtraient entachées d'excès de pouvoir ou de violation de la loi, en formant contre elles un recours devant le Conseil d'Etat. Ce recours serait à la fois une garantie contre les suspensions arbitraires du Préfet et contre les usurpations de pouvoirs de l'assemblée ».*

Et cette constatation si vraie :

« La confusion des pouvoirs délibérant et exécutif dans une assemblée permanente dirigeant tous les services, même

la police, par ses propres membres délégués à la tête de chacun d'eux, est un rêve absolument irréalisable ».

Suivaient des considérations de bon sens :

« Comment admettre d'abord que les pouvoirs de police, émanation directe de la puissance publique, soient remis à une assemblée locale indépendante des pouvoirs publics, ne relevant d'eux à aucun titre ?

« En outre, la permanence de l'assemblée ne pourrait s'obtenir qu'en obligeant tous ses membres à résider au chef-lieu. Le préjudice qu'ils éprouveraient à être ainsi éloignés de leurs centres d'affaires ou d'intérêts devrait nécessairement être compensé par des indemnités dont l'ensemble grèverait le budget départemental uniquement pour créer une nouvelle catégorie de fonctionnaires instables et sans compétence spéciale.

« On n'improvise pas les administrateurs chargés de diriger des services aussi importants... Il faudrait, pour bien remplir cette mission, des connaissances aussi étendues que variées qui ne s'acquièrent que par une longue pratique professionnelle. Cette pratique, les Conseillers élus qu'elles que fussent d'ailleurs leur intelligence et leur bonne volonté, seraient dans l'impossibilité de l'acquérir en raison même de la durée de leur mandat : livrés à eux-mêmes, sans frein, sans discipline, sans responsabilité effective, ils agiraient sans suite, seraient à la merci de leurs bureaux et ne tarderaient pas à compromettre le succès de la réforme poursuivie, en semant partout le désordre et l'anarchie.

« La délégation par l'assemblée des pouvoirs exécutifs à un Comité permanent ou à une Commission départementale prise dans son sein aurait, au point de vue de la compétence, les mêmes inconvénients que l'exercice direct de ces pouvoirs par l'assemblée elle-même.

« Autant on peut concevoir qu'une assemblée délègue à une commission une partie de ses pouvoirs délibérants ou de décision, autant il serait illogique de lui permettre de déléguer des attributions exécutives qui sortent absolument de sa compétence.

« Si délibérer est le fait de plusieurs, agir ne peut être que le fait d'un seul, car l'action comporte une unité de vues et de direction exclusive de tout partage d'autorité et par suite de responsabilité.

« On ne peut concevoir les pouvoirs de police reposant sur plusieurs têtes non hiérarchisées entre elles ».

M. de Lanjuinais et ses collègues demandaient le vote d'une loi dont les principales dispositions eussent été les suivantes :

Art. 1^{er}. — La France, y compris la Corse, est divisée en 23 régions et 126 subdivisions de régions administratives, *investies les unes et les autres de la personnalité civile...*

Art. 3. — A la tête de chaque région est placé un Préfet, nommé par décret, représentant l'État, chargé d'assurer l'exécution des lois et de la gestion des intérêts généraux du pays. Son action s'étend à tous les services publics, sans distinction.

Il exerce à cet égard un pouvoir réglementaire propre pour toute la région; mais les arrêtés, qu'il prend peuvent toujours être déférés au Ministre ou au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir ou violation de la loi, ou d'un règlement d'administration publique.

Le Préfet est secondé par un Secrétaire général, plus spécialement chargé de l'administration de la subdivision de région du chef-lieu.

Le Préfet est aussi le représentant des intérêts spéciaux de la région, sous le contrôle et l'autorité du Conseil régional.

Art. 4. — Chaque région est représentée par un Conseil composé d'autant de membres que la région comprend de circonscriptions électorales législatives (14).

Art. 5. — Les membres du Conseil régional sont nommés par le suffrage universel...

Le Conseil régional élit son Président et son bureau.

Art. 8. — Le Préfet a entrée au Conseil régional. Il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations...

Art. 28. — Le Conseil régional nomme chaque année une commission régionale de cinq à sept membres appelée à le suppléer dans l'intervalle des sessions...

Art. 32. — Les *Subdivisions de région* forment des unités administratives secondaires sous le nom d'*arrondissements* (15). Ces nouveaux arrondissements jouissent de la *personnalité civile*.

Art. 33. — A la tête de chacun de ces arrondissements est placé un Sous-Préfet nommé par décret, représentant l'Etat, et chargé, sous le contrôle et l'autorité du Préfet, d'assurer l'exécution des lois, de la police générale et l'administration des intérêts généraux du pays. Son action s'étend à tous les services publics sans distinction.

Il a un pouvoir de réglementation propre ; mais les arrêtés qu'il prend peuvent toujours faire l'objet d'un recours devant le Préfet, et subsidiairement devant le Ministre, et même être déférés au Conseil d'Etat statuant au contentieux, pour excès de pouvoirs ou violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique.

Le Sous-Préfet est aussi le représentant des intérêts spé-

(14) Les élections législatives avaient lieu alors au scrutin d'arrondissement.

(15) Chacun des arrondissements ainsi formés aurait donc eu l'étendue d'environ trois des arrondissements actuels.

ciaux de l'arrondissement, sous l'autorité et le contrôle du Conseil d'arrondissement.

Art. 34. — Chaque subdivision de région est représentée par un Conseil d'arrondissement composé d'autant de membres que la subdivision de région comprend de cantons.

Art. 35. — Les membres du Conseil d'arrondissement sont nommés par le suffrage universel...

Art. 38. — Le Sous-Préfet a entrée au Conseil d'arrondissement. Il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations...

Art. 58. — Le Conseil d'arrondissement nomme chaque année dans son sein une commission d'arrondissement de trois membres au moins et de cinq au plus appelée à le suppléer dans l'intervalle des sessions.

Ajoutons que les attributions des Conseils régionaux étaient très étendues, notamment en matière de travaux publics, et qu'en raison de la reconnaissance de la personnalité juridique des arrondissements, leurs conseils se trouvaient investis d'attributions analogues concernant les affaires de leur circonscription. Des pouvoirs efficaces de tutelle sur les communes étaient donnés aux Sous-Préfets, qui devenaient aussi officiers de police judiciaire.

En somme cette réforme agrandissait les limites actuelles des divisions administratives et, proportionnellement, les pouvoirs des administrateurs d'arrondissement. Elle avait, à nos yeux, le grave inconvénient de laisser au Sous-Préfet une mission surtout bureaucratique, et de l'éloigner des administrés. Elle équivalait à la suppression des arrondissements, à la diminution de la superficie des départements et à la superposition des régions à ces départements baptisés pour la circonstance « arrondissements ».

★★

La proposition Emile Cornudet, Mesureur, Bazille, etc... du 25 mai suivant tendait à la création de 24 régions y compris la France et l'Algérie, les départements actuels étant maintenus avec leurs budgets respectifs (16). 24 Préfets seraient devenus des Sur-Préfets et les 373 Sous-Préfets de France et d'Algérie auraient disparu. Ne s'inspirant pas d'idées générales, elle visait simplement à des réductions de dépenses obtenues au prix d'innovations mal étudiées, et par celà même dangereuses. C'est ainsi que la Préfecture de police était supprimée et des commissaires spéciaux établis dans chaque département (17).

Un point intéressant, toutefois : la juridiction administrative était supprimée et le contentieux administratif confié aux tribunaux civils. Mais le pouvoir de cassation restait au Conseil d'Etat. Et les auteurs n'étayaient leur idée que sur cette réflexion : « Les tribunaux civils trouveraient dans ce surcroît de travail une raison de subsister... »

★★

La proposition de Ramel, de Mackau, etc... du 9 juillet 1898 (18), à l'instar de celle de M. Emile Cornudet, visait, d'après ses auteurs mêmes « à réaliser des économies budgétaires par la décentralisation. 20 régions étaient prévues.

(16) *Journal Officiel, Documents parlementaires*, (Chambre), année 1895, n° 1335, p. 524.

(17) Nous jugeons inutile de nous étendre sur le danger de trop compartimenter l'action de la police. Les brigades mobiles ont dû être créées pour y parer.

(18) *Journal Officiel, Documents parlementaires*, (Chambre), année 1898, n° 212, p. 489 (volume de la session extraordinaire).

Les départements maintenus demeuraient administrés par les Préfets, qui s'appelleraient désormais des Sous-Préfets. Bref, cette proposition tendait à la suppression pure et simple des Sous-Préfectures.



MM. Martin et Chassaing reprirent, le 29 novembre 1901, la proposition Hovelacque (19). Le 24 janvier suivant, M. Charles Beauquier (20) en apporta une autre tendant à diviser la France en 22 régions divisées elles-mêmes en arrondissements. Un Préfet régional était créé sous le nom de Commissaire régional, les Sous-Préfets subsistaient avec le qualificatif de Sous-Commissaires. Le département disparaissait.

Ces deux propositions firent l'objet d'un rapport important de M. Morlot, déposé le 25 février 1902 (21), M. Morlot proposait la création de 25 régions (l'Algérie non comprise) et ses conclusions se rapprochaient beaucoup de celles de M. Beauquier, qui les reprit le 25 février 1907 (22) et le 9

(19) M. MARTIN, élu Sénateur, la reprit devant la haute Assemblée qui ne la discuta pas davantage. (*Jour. Off., Doc. Parlem.* (Sénat), année 1910, n° 50, p. 27 et n° 87, p. 331).

(20) *Journal Officiel, Documents parlementaires*, (Chambre), année 1902, n° 2916, p. 84. M. BEAUQUIER avait déjà fait une proposition de décentralisation régionaliste douze ans auparavant le 7 juin 1890 presque en même temps que M. HOCVELACQUE (*Journal Officiel, Doc. Parlem.*, Chambre, année 1890, n° 637, p. 958). Cette proposition de résolution tendait à faire présenter par le Gouvernement « un projet de réduction du nombre des circonscriptions administratives de la France, notamment des départements ».

(21) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1902, n° 3026, p. 230.

(22) *Journal Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1907, n° 731,

juin 1910 (23). De son côté, le 21 janvier 1907 (24), M. Sénac avait préconisé des réformes profondes parmi lesquelles, en bonne place, l'élection des administrateurs. Nous ne nous arrêterons pas à la proposition Soussial, 2 juillet 1912 (25) qui divisait la France au point de vue administratif et financier en trente-et-une régions correspondant à trente-et-un ressorts de Cour d'Appel, avec suppression des Sous-Préfets et Préfets remplacés par les Secrétaires de ...Sous-Préfecture. Le mécanisme, fort simplifié en effet, devait fonctionner admirablement grâce à l'intervention de « patriarches » ou « conciliateurs publics »...

★★

M. Jean Hennessy présenta le 6 mai 1913 (26) une proposition tendant à l'institution des régions, compliquée par l'établissement d'assemblées élues d'après le système de la représentation professionnelle et proportionnelle, avec vote des femmes. Sa complexité même provoqua son ajournement (27) malgré une intervention énergique de son auteur lors de la discussion du budget de 1914 (28). M. Hennessy

p. 103, M. BEAUQUIER se ralliant de son côté à l'opinion de M. MORLOT acceptait le nombre 25 régions au lieu de 22.

(23) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1910, n° 18, p. 466.

(24) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1907, n° 672, p. 57.

(25) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1912, n° 2093, p. 334 et année 1914, n° 2947, p. 1606.

(26) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1913, n° 2688, p. 393.

(27) V. rapport Chenal, 20 mars 1914, *Docum. Parlem.*, (Chambre), année 1914, n° 3730, p. 1505.

(28) *Journ. Off., Débats parlem.*, (Chambre), 2^e séance du 19 février 1914, p. 912.

ne se tint pas pour battu et le 29 avril 1915 revint avec un projet beaucoup plus détaillé.

M. Hennessy, entre autres réformes, supprimait les départements, créait la région, maintenait l'arrondissement.

« Trop souvent, disait-il, nous laissons les mots exercer sur nous une influence trompeuse. Parce que le département fut créé par la Révolution, certains s'imaginent que c'est porter atteinte à ses principes que de le supprimer. On oublie trop souvent que, pour tracer le département, le Comité de Constitution en avait fixé l'étendue moyenne en tenant justement compte de l'état économique et des moyens de circulation de l'époque et que, d'autre part, les législateurs de 1790 avaient sur la gestion des affaires départementales des idées si larges que nous n'oserions les reprendre aujourd'hui (29).

«...Maintenir le département tout en créant la région présente de graves inconvénients. Il est presque impossible, en effet, de séparer les attributions de l'Assemblée régionale et du Conseil général, de donner à une des deux Assemblées des pouvoirs très différents, de doter simultanément l'une et l'autre assemblée d'un budget assez important, répondant aux intérêts généraux qu'elles auraient à administrer.

« Conserver d'autre part une assemblée comme le Conseil général, tout en diminuant ses attributions, serait une détestable mesure. Entre les assemblées régionales et départementales placées trop près l'une de l'autre, presque immédiatement, par la force des choses, des conflits prendraient naissance....

« Une autre considération s'impose : dans un pays où les communes rurales sont pour la plupart aussi petites et peu

(29) Une expérience suffit, à notre avis.

peuplées que les nôtres, il faut qu'une assemblée pas trop éloignée des communes traite la plupart des questions locales qui dépassent le cadre communal ; le Conseil général paraît bien éloigné pour jouer ce rôle.

« Si donc le département était conservé, il faudrait intercaler entre lui et la commune une autre circonscription administrative, soit le canton, soit l'arrondissement et avoir quatre et non trois circonscriptions, ce qui complique le système administratif au lieu de le simplifier..

« Mieux vaut donc supprimer le département.

« Or, l'organisation du canton ne semble pas s'imposer davantage. Ce qui lui vaut des partisans, c'est le manque d'organisation communale. Il y a certes trop de communes en France... Il faut que les législateurs encouragent par des conseils ou des lois la fusion de deux ou trois, voire même de plusieurs communes entre elles, ou que celles-ci soient incitées à profiter plus largement des facultés accordées par la loi relative aux syndicats de communes. Mais est-il nécessaire pour cela d'organiser une assemblée cantonale, de lui donner des pouvoirs administratifs?

« Le canton ne groupe que quelques communes et s'il paraît cependant trop grand pour absorber toute la vie communale, il est bien petit pour discuter les intérêts généraux des communes.

« Si le Conseil Général était supprimé, l'assemblée cantonale, à cause de l'exiguïté du canton, ne pourrait recevoir les pouvoirs et les attributions qui, retirés au Conseil Général, ne doivent pas cependant être transférés aux assemblées régionales.

« L'arrondissement me paraît beaucoup mieux qualifié pour cela.

« Si le Conseil d'arrondissement est demeuré jusqu'à ce

jour inactif, c'est qu'il n'avait pas de pouvoirs bien déterminés, pas de personnalité civile, pas de domaine à administrer; c'était à peine s'il avait un statut légal, toutes choses que lui donne la présente proposition de loi.

« Après une longue léthargie, il s'éveillera à la vie.

« D'ailleurs, dans les polémiques qui sont dirigées contre les arrondissements et les Sous-Préfets, il entre très souvent des considérations étrangères au système administratif. Beaucoup ne voient en l'arrondissement qu'une circonscription électorale trop petite pour les élections législatives; enfin combien veulent supprimer les Sous-Préfets qui, pressés de questions, admettent de les remplacer par quelque secrétaire de Préfecture! »

M. Hennessy préconisait donc un système qui faisait des arrondissements de petits départements, avec des Conseils d'arrondissement ressemblant fort aux Conseils généraux et des Sous-Préfets détenant des pouvoirs analogues à ceux des Préfets. En somme on pourrait dire que la proposition Hennessy aboutissait à multiplier les départements, créer la région, supprimer les arrondissements.

Elle est particulièrement intéressante, mais nous avouons qu'elle ne nous satisfait pas : les Sous-Préfectures déjà encombrées de dossiers, seraient submergées. Il convient de réduire le nombre des usines à paperasse, occasions de retards onéreux et de dépenses évitables. L'arrondissement suffirait à l'activité du contrôleur régional des services administratifs que devrait être le Sous-Préfet; mais pour la besogne mécanique, purement matérielle, il vaut mieux appliquer des méthodes de concentration du travail : en administration comme dans le commerce, elles donnent le meilleur rendement. La Préfecture est tout indiquée pour atteindre ce but.

La proposition déposée par MM. Étienne Rognon, André Lebey, Raoul Briquet, etc... le 24 octobre 1916 (30), rappelle beaucoup celle de M. de Ramel, du 9 juillet 1898 (31) : 33 régions (32), administrées par des Préfets, suppression des arrondissements, maintien des départements dont les Préfets prendraient le nom de Sous-Préfets.

MM. Peytral et Roy, le 12 juillet 1917 (33), préconisèrent un autre système : Constitution de régions qui auraient à leur tête un Préfet, voisinant avec un *Conseil économique régional* élu, organe des intérêts commerciaux, industriels et agricoles de la région. Celle-ci serait d'ailleurs simplement superposée au département « pour constituer le cadre de l'action du Gouvernement et le centre de l'effort économique ». Au-dessous, des départements, divisions administratives autonomes, avec un Conseil général élu. Celui-ci nomme une Commission exécutive départementale, dont le président, élu par elle, exerce sous le contrôle du Préfet régional les pouvoirs antérieurement dévolus au Préfet supprimé *en tant que représentant du département*. Dans chaque arrondissement un Sous-Préfet représentant du pouvoir central. Enfin des *Comices cantonaux* groupant les intérêts économiques communs de plusieurs cantons (34) se réuniraient deux fois par an.

(30) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1916, n° 2620, p. 1621.

(31) V. *Supra*, p. 258.

(32) 34 avec l'Algérie. La Corse aurait formé la 33^e région.

(33) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1917, n° 3552, p. 999.

(34) Il pourrait y avoir plusieurs comices dans l'arrondissement.

★★

Les propositions Bonnevey (1914) (35), Rognon (1916) Peytral (1917), une autre proposition de M. Barthe (13 novembre 1916), tendant à instituer une consultation du personnel des services intéressés, enfin la proposition Jean Hennessy (1915) avaient été renvoyées devant la Commission de l'administration générale. Cette Commission désigna comme rapporteur M. Jean Hennessy lui-même. Celui-ci déposa le 6 février 1918 (36) un rapport très documenté, imbu d'idées sagement prudentes : « Les réformes proposées, y lit-on, doivent être faites successivement : avant d'entreprendre la réforme des circonscriptions des communes, des cantons, des arrondissements, des départements, de consacrer leur autonomie administrative ou d'entreprendre la révision des emplois des fonctionnaires entretenus par chaque ministère dans la province française, il importe de créer des circonscriptions administratives plus vastes que le département, des régions, d'en fixer les limites, de décider par qui seront administrés et discutés les intérêts régionaux, de fixer les pouvoirs de l'Assemblée représentative, son mode de nomination et d'établir son budget. La région sera le cadre nouveau qui permettra à chaque ministère de réformer ses services, de réduire le nombre des hauts fonctionnaires, d'assurer une administration plus normale du pays et surtout le développement économique intense qui, seul, peut permettre à la France de réparer ses forces épuisées par la guerre. »

(35) V. *Supra*, pages 202 et 205.

(36) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1918, n° 4285, p. 817. Ce rapport contient une partie historique remarquable. Il faut noter que comme rapporteur, M. HENNESSY exprimait non son avis personnel mais celui de la Commission.

Et la Commission, par l'organe de son rapporteur, demandait l'institution des régions, le Préfet du département comprenant le chef-lieu de région devenant une sorte de Sur-Préfet, auprès duquel siègerait le Conseil régional élu, la Commission régionale, et qui aurait sous ses ordres les autres administrateurs.

M. Hennessy ne présentait donc cette création que comme une ébauche de réforme administrative, qui devait être suivie d'autres initiatives (37).

★★

Au Sénat, M. Genoux élaborait une proposition de loi qu'il déposa sur le bureau le 24 janvier 1919 (38) : suppression des Sous-Préfectures et des Sous-Préfets qui sont remplacés par des Secrétaires cantonaux lesquels assistent comme secrétaires l'assemblée bi-annuelle des Maires de l'arrondissement et après les avoir aidés dans ces subalternes fonctions les contrôlent et veillent à l'application des lois. Ce contrôle, qui déjà demandera au Sous-Préfet beaucoup de doigté et d'autorité, sera sans doute facilité par l'abaissement du prestige de la fonction. Dans chaque département le Préfet est maintenu, mais il change de nom, il s'appellera « Directeur des Affaires Départementales ». Le Prési-

(37) V. aussi la discussion qui s'institua à la Chambre le 6 novembre 1918, entre M. Jean HENNESSY et M. PEYTRAL à l'occasion de l'interpellation de ce dernier, qui demandait au Ministre de l'Intérieur de prendre toutes dispositions utiles pour faire entrer dans le cadre d'une réforme administrative la division de la France en régions commerciales que poursuivait alors M. CLÉMENTEL, Ministre du Commerce (*Journ. Off., Débats, Chambre des Députés*, année 1918, p. 2895). Sur la création des régions économiques par M. CLÉMENTEL, cf. M. HAURIU, *Droit administratif*, 10^e éd., p. 114.

(38) *Journ. Off., Documents (Sénat)*, année 1919, n^o 8, p. 18.

dent de la République est dessaisi du droit de les nommer au profit du... Ministre de l'Intérieur. Mais il choisira les « Administrateurs » des 25 régions en lesquelles doit être divisée la France sur une liste triple de noms présentée par le même Ministre de l'Intérieur. Les administrateurs nommeront les Secrétaires cantonaux...

M. Genoux ne doutait pas que ses collègues n'accueillissent favorablement un projet aussi judicieusement conçu, fruit « d'une expérience de vingt-sept années de vie administrative » et fut sans doute très étonné de le voir simplement rejoindre, dans les archives, toutes les propositions législatives que nous venons de passer en revue (39).

Les élections de 1919 étant survenues avant que se fut instituée une discussion sérieuse sur la réforme régionaliste, M. Jean Hennessy reprit sa précédente proposition, le 23 janvier 1920 (40). M. de Belcastel, lui, se contenta, dans sa proposition du 29 mars 1921 (41) de réclamer la nomination d'une commission de trente trois membres char-

(39) D'où il ne faudrait pas conclure que le Sénat fût hostile à la réforme administrative : témoin l'ordre du jour voté le 29 juillet 1920 sur la proposition de M. Paul DOUMER, où la haute assemblée se déclarait résolu à poursuivre la réforme générale de l'administration. (*Journ. Off., Débats*, (Sénat), année 1920, S. O., p. 1596).

(40) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1920, S. O., n° 233, p. 117.

(41) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1921, S. O., n° 2410, p. 1173. L'opinion de M. de BELCASTEL sur la question des Sous-Préfets ressort de ce passage de son exposé des motifs : « Lorsque M. le Ministre de l'Intérieur, esprit cependant épris de progrès disait à la séance du 28 février dernier : « Que ferai-je de ces Sous-Préfets que vous voulez supprimer? » il formulait un argu-

gés de déterminer les conditions dans lesquelles les administrations actuelles peuvent être supprimées ou modifiées et notamment d'organiser la région.

★★

La proposition Reibell, déposée 18 jours avant celle de M. de Belcastel, le 11 mars 1921 (42) prévoit la constitution de régions, 20 au moins, 25 au plus, avec un Conseil régional formé de membres élus par les Conseils généraux, à raison d'un délégué par cinq conseillers généraux, de quatre membres désignés : un par les Chambres d'agriculture (43), un par les Chambres de Commerce, un par les Associations professionnelles d'ouvriers et d'employés, un par les électeurs de la région exerçant une profession libérale ou une fonction publique, enfin de 4 membres désignés par le Conseil régional lui-même parmi des personnalités étrangères à la région (44). Le Conseil régional exercerait dans la région, pour des objets d'intérêt régional, les attributions exercées par le Conseil Général dans le département. En outre, serait réservé à l'Assemblée régionale tout ce qui concerne

ment qui aurait pour résultat d'ériger le piétinement en loi. » C'est toujours la même illusion : On croit en supprimant des fonctionnaires utiles — ou qui devraient l'être — supprimer les rouages inutiles; on les consolidera.

(42) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1921, S. O., n° 2298, p. 1280.

(43) La loi du 21 octobre 1919 qui institue les Chambres d'agriculture a été suspendue dans son application jusqu'au 31 décembre 1922.

(44) « ...Nous avons considéré qu'un sérieux intérêt s'attacherait à ce que le Conseil régional pût bénéficier de la collaboration des personnalités particulièrement compétentes et dont les avis seraient moins directement inspirés par un souci exclusif des intérêts locaux. » (*exposé des motifs*).

la voirie et l'outillage régional; des attributions étendues lui seraient données en matière d'agriculture, commerce, industrie (notamment en ce qui concerne le crédit), en matière de tourisme, d'hygiène, d'assistance, de prévoyance, etc...

Une Commission régionale est instituée. A côté du Conseil régional et de la Commission régionale un Préfet régional, « qui est d'une part le délégué du Gouvernement et, d'autre part, le représentant de la région dans tous les actes de la vie civile ». Il serait assisté d'un Secrétaire général.

Les Préfets des départements placés sous l'autorité du Préfet régional pourraient se voir doter d'un deuxième Secrétaire général particulièrement chargé d'assurer la liaison entre la Préfecture et les Mairies. Les Conseils d'arrondissement et les Sous-Préfets sont supprimés.

Ce projet, intéressant par certains côtés, est critiquable par ailleurs. Tout d'abord il n'aboutirait pas à la suppression des Sous-Préfectures en faisant disparaître les Sous-Préfets. Nous avons déjà dit et c'est l'évidence même que les employés de Sous-Préfectures, supprimées théoriquement en bloc, iront encombrer la Préfecture. Nous ne sommes plus à l'époque où, d'un trait de plume, on met sur le pavé un personnel nombreux, surtout groupé en associations. D'autre part, il crée au chef-lieu un fonctionnaire non seulement inutile mais nuisible : ce deuxième Secrétaire général, des décisions duquel les Maires feront constamment appel devant le Préfet, trop souvent sensible aux puissantes interventions en raison de sa révocabilité arbitraire, et qui se réfugiera dans un rôle négatif ou croira s'affirmer par des conflits avec son collègue, le premier Secrétaire général, normalement chargé de connaître des affaires que traitent les bureaux. Enfin il éloigne les administrés des administrateurs et c'est là chose plus grave que ne semblent le croire les

auteurs de projets de réformes trop radicales pour ne pas donner des mécomptes.

★★

Le Parlement paraissant s'aiguiller décidément vers la réforme régionaliste, le Gouvernement, tenant un engagement plusieurs fois renouvelé, résolut de prendre l'initiative d'un projet de loi. Il fut déposé le 25 octobre 1921 (45) sur le bureau de la Chambre, par M. Pierre Marraud, Ministre de l'Intérieur.

L'exposé des motifs constate tout d'abord la quasi-unanimité de l'opinion sur la nécessité d'un changement de nos méthodes administratives :

« Les nombreuses propositions de loi présentées en la matière, les rapports des Commissions parlementaires et extraparlémentaires auxquelles l'étude de cette question a été confiée, les controverses doctrinales qui ont occupé et continuent encore de retenir l'attention des meilleurs esprits de notre temps, la propagande faite par la presse ainsi que par les congrès et conférences organisés dans le pays permettent d'affirmer qu'il y a un désir général de réforme. »

Mais :

« Les divergences les plus graves se manifestent dès qu'on doit se prononcer non seulement sur les modalités, mais sur le sens dans lequel doit être orientée l'organisation nouvelle.

« Cette difficulté fondamentale s'explique aisément : il s'agit de modifier des institutions séculaires, qui forment l'ossature de notre administration et dont le fonctionnement a fait ses preuves en assurant, en dépit des nombreuses se-

(45) *Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1921, S. E., n° 3253, p. 73.

cousses politiques du xix^e siècle, la continuité de la vie nationale... »

M. Marraud explique ensuite qu'il s'est efforcé « d'examiner objectivement toutes les conceptions en présence, avec le désir de retenir de chacune d'elles ce qu'elle peut avoir de juste et d'immédiatement réalisable ». Et il en fait un exposé sommaire :

« Ces conceptions, à la vérité, sont fort nombreuses, mais en s'en tenant à leurs caractères principaux, elles peuvent se ramener à trois types généraux.

« Certains estiment que l'on doit, sans plus tarder, réaliser intégralement la décentralisation administrative, qui consiste à transporter les attributions d'une autorité nommée à une autorité élue, et, parallèlement, la déconcentration administrative, qui tend à enlever au pouvoir central la solution de certaines affaires, pour la remettre à ses agents locaux. Ils préconisent la création d'une vingtaine de régions qui seraient substituées aux départements actuels; ceux-ci, dépouillés de leur personnalité civile, ne subsisteraient plus que comme simples expressions géographiques. Le Préfet cesserait d'être à la fois le représentant du département et de l'État et ne serait plus que l'agent du pouvoir central, exclusivement chargé d'un rôle politique. L'administration de la région serait confiée à une autorité élue par le Conseil Général qui, lui-même, serait nommé par le suffrage universel à un ou plusieurs degrés. Aucune tutelle administrative ne s'exercerait à l'égard de la région.

« ...Un second système se proposerait seulement de réaliser une décentralisation partielle, soit en superposant aux départements, qui continueraient d'exister avec tous les attributs de la personnalité civile, les régions dotées d'une assemblée régionale, d'une organisation complète, de la per-

sonnalité morale, d'un budget ; soit en subsistant des régions aux départements, mais en laissant au Préfet son double rôle de représentant de l'État et du département (46).

« Un troisième système se bornerait, dans le cadre de nos divisions administratives actuelles, à donner plus d'activité à la vie locale, en étendant les pouvoirs des Conseils Généraux et des Conseils municipaux et à simplifier les rouages administratifs par la suppression des fonctions inutiles, par l'institution de procédures plus rapides pour l'expédition et la solution des affaires, et par le transport au Préfet d'attributions appartenant aujourd'hui au Ministre.

« Certains, en outre, partisans de l'un ou de l'autre de ces systèmes, sont d'avis de placer au canton l'axe de la vie administrative locale... »

M. Marraud déclarait tout net qu'il était impossible pratiquement et dangereux politiquement de supprimer le département qui « constitue à l'heure actuelle, au même degré que la commune une réalité vivante qui s'impose aux réformateurs ». Après cette affirmation discutable il repoussait judicieusement l'institution d'administrations cantonales complètes avec des assemblées élues qui auraient le droit d'établir des taxes, moyen excellent de multiplier les dépenses, mais il proposait un système compliqué de *commissions cantonales* assistées de *secrétaires cantonaux* nommés et révoqués par elles et qui s'occuperaient des affaires du canton.

L'arrondissement serait supprimé. S'il a pu, dit le Ministre, « constituer autrefois une division administrative com-

(46) Il est probable que M. MARRAUD, partisan de la suppression des Sous-Préfets, a volontairement omis de mentionner les projets qui suppriment le département et maintiennent l'arrondissement.

mode pour délimiter le périmètre de certains services publics, le développement des moyens de transport (47) permet aujourd'hui de le faire disparaître. D'autre part, il ne joue plus, depuis la loi du 12 juillet 1919, aucun rôle au point de vue électoral; enfin, et surtout, la situation financière du pays commande le sacrifice de tous les services dont le maintien ne s'impose pas (48). La suppression de l'arrondissement entraînera la suppression des Sous-Préfets; elle ne manquera pas de réagir sur tous les services publics pour qui l'arrondissement constitue actuellement une circonscription intermédiaire; elle fera disparaître enfin les Conseils d'arrondissement... »

D'autre part, les pouvoirs des Conseils généraux devaient être augmentés, enfin les régions établies, après consultation des assemblées départementales sur le projet de division du territoire.

Nous croyons inutile de reproduire les critiques faites plus haut à l'occasion de propositions analogues préconisant, entre autres réformes, la remise pieds et poings liés des administrés aux assemblées locales élues, sous la théorique surveillance d'un Préfet qui n'aurait pas sur place des collaborateurs sûrs et indépendants de ces assemblées, pouvant voir les choses dans leur cadre exact et les situer dans leur atmosphère réelle.

★★

Le projet Marraud, renvoyé à la Commission de l'Admi-

(47) Ceci reste à prouver, malgré la quantité de papier noirci sur la matière.

(48) Si les 3.000 secrétaires cantonaux dont l'institution était proposée par M. MARRAUD avaient existé en 1921, il est probable qu'on aurait préconisé une économie sensible : leur réduction des neuf-dixièmes, soit un seul par arrondissement!

nistration générale, départementale et communale n'a pas encore donné lieu au grand débat qu'on attendait. Il est donc probable que la question sera reprise à l'occasion de la discussion du prochain budget (49). « Au surplus, et ceci ne marque aucun irrespect, a écrit M. Charles Brun (50), beaucoup de régionalistes se montrent sceptiques à l'endroit de tout ce travail parlementaire. » Nous pensons, nous, que le Parlement peut beaucoup pour améliorer un état de choses qui demande un rajeunissement salutaire : à la condition simplement qu'il évite de se laisser entraîner par le mirage des réformes à grand fracas et le souci de sacrifier aux opinions toutes faites de la masse imparfaitement renseignée.

(49) Depuis, une proposition a été faite par M. Albert MEUNIER (19 janvier 1922) tendant à l'institution dans chaque Ministère d'une commission chargée d'apporter un projet de réforme. Une commission supérieure centraliserait les résultats et déposerait un rapport qui serait annexé au projet du budget de 1924. Ces Commissions comprendraient des parlementaires, des directeurs de Ministères et des fonctionnaires (*Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), année 1922, S. O., n° 3755, p. 16).

MM. TAPPONIER, DELACHENAL, CROLARD et plusieurs de leurs collègues ont déposé le 24 février une proposition de loi tendant à la suppression pure et simple des Conseils d'arrondissement (*Journ. Off., Doc. Parlem.*, (Chambre), 1922, S. O., n° 3971, p. 305).

(50) Charles BRUN, *Le Régionalisme*, p. 39.

CHAPITRE III

Le Sous-Préfet Actuel

Les attributions actuelles des Sous-Préfets ont été exposées à plusieurs reprises, d'une façon très complète, par différents auteurs qui ont cru devoir les classer selon leur objet (1). Nous avons préféré, au risque de rebuter quelque peu le lecteur, les énumérer chronologiquement, en indiquant au passage leurs modifications successives.

De même qu'en étudiant un segment initial de trajectoire on détermine mathématiquement la suite de la courbe, on peut espérer d'un examen approfondi du passé tirer des deductions, au moins approchées, sur l'avenir.

Toutefois, en notre matière comme en balistique, il faut tenir compte du milieu traversé.

Le milieu social s'est depuis l'an VIII complètement transformé : changements dans la mentalité politique de la masse, progrès des transports, facilitant l'interpénétration des différents éléments ethniques, évolution des mœurs, tendance à la revendication des libertés, même de celles qui gênent les libertés d'autrui, autant de faits indéniables qui réagissent sur l'administration et appellent une

(1) BLUZET, *op. cit.*, p. 114. BLOCH, *Dictionnaire de l'administration française*, au mot *Arrondissement*. M. Raoul PÉRET, dans son rapport du 27 octobre 1904 se défend d'adopter cette classification. Il distingue : 1° les affaires où le Sous-Préfet intervient comme agent de transmission et d'information; 2° les nominations et agréments de fonctionnaires; 3° le Sous-Préfet délégué du Préfet; 4° pouvoir de contrôle et de surveillance; 5° attributions diverses.

évolution correspondante. Celle-ci, pour rester dans les limites de la sagesse, ne doit pas attendre la contrainte.

Or, si l'on veut bien parcourir les cinq derniers chapitres de la première partie de cet ouvrage, on se rend compte que les fonctions sous-préfectorales n'ont été, depuis cent vingt ans, modifiées que sur des points secondaires. Le Sous-Préfet, sous le régime de la loi de 1884, avec des maires élus, est resté ce qu'il était avec les Maires nommés de jadis, qu'il pouvait considérer comme de simples exécuteurs des ordres par lui donnés ou transmis. Aujourd'hui, la bureaucratie — encore inévitable dans les départements — pèse lourdement sur les arrondissements, comme s'il ne suffisait pas de la marée montante qui menace de submerger les mairies. Tel qu'il est, le Sous-Préfet peut-il subsister? Certes oui, comme d'autres organismes excellents dans leur principe, parasites par le mauvais usage. Le peut-il, sans nuire à l'intérêt général? Non.

★★

En l'an VIII, les Français étaient las des essais révolutionnaires et du désordre administratif qui en était résulté. La hiérarchie minutieusement réglée qu'institua le Premier Consul apparut désirable dans sa lourdeur même : elle présentait des garanties de stabilité qu'appréciaient les administrés, excédés des châteaux de cartes. La solide poigne de Napoléon enthousiasma les citoyens écœurés par les pérorateurs. La Restauration trouva l'administration préfectorale en plein rendement, jugea l'instrument commode et le garda. D'ailleurs, à ce moment, le personnel des Sous-Préfectures était aussi réduit que peu payé et les Sous-Préfets devaient étudier les affaires qui par leur canal aboutissaient au Préfet

ou au Ministre. La Monarchie de juillet ne commit pas la faute de supprimer un rouage déjà moins utile mais qui permettait de passer au crible les désirs des administrés, avec lesquels on comptait déjà beaucoup plus. La République de 1848 y vit, au moins dans ses débuts, un outil de pression électorale que le Second Empire sut beaucoup plus habilement utiliser. Sous la troisième République, régime de pondération où les éléments populaires ont, par une gradation lente mais sûre, peu à peu acquis le goût de la chose publique, cette apparence de tutelle que font peser sur les plus infimes détails les bureaux des Sous-Préfectures n'est plus, acceptée sans objections, ni même sans récriminations. Et comme la mentalité de la masse s'est transformée, comme on lui a dit et redit que le bon sens populaire suffisait à tout, elle émet sur ce sujet des jugements définitifs. Que la question soit posée à vingt personnes choisies au hasard, dans toutes les classes de la société : « A quoi servent les Sous-Préfets », nous ne serions pas étonné si dix-neuf — peut-être vingt — répondraient : « A rien ». Or, sur ces dix-neuf la plupart seraient non seulement incapables de dire exactement en quoi consistent les attributions des Sous-Préfets mais encore se trouveraient sans doute fort embarrassées d'énumérer celles des Préfets. N'importe : il est certain qu'il y a un « courant d'opinion » contre les Sous-Préfets, courant irraisonné, d'ordre mythique et qui ne s'appuie sur aucune donnée bien étayée. Malheureusement il faut reconnaître que ceux qui creusent le problème sont amenés souvent à une conclusion plus mitigée mais analogue. Eh bien, on ne doit pas dire que les Sous-Préfets ne servent à rien ; ils ne servent *actuellement* pas à grand chose parce que mal utilisés, mais pourraient être une pièce

précieuse de notre mécanisme social ; leurs bureaux, au contraire, constituent une nuisible inutilité.

★★

D'autre part, les citoyens —et même les futures citoyennes — s'intéressent de plus en plus à la politique pure et d'ailleurs, mal renseignés, prêtent en cette matière aux Sous-Préfets une influence mystérieuse que ces fonctionnaires parfois aussi zélés qu'inexpérimentés sont certes loin de détenir. Mais la qualité de « représentants du Gouvernement » qui est reconnue aux Sous-Préfets incite les différents milieux économiques à les mêler à leurs difficultés, à leurs conflits. Il n'est plus rare de voir dans les sous-préfectures des délégations d'ouvriers ou de patrons venant entretenir le Sous-Préfet de leurs démêlés professionnels. Les Préfets, les Gouvernements sont ainsi abondamment renseignés, mais par des collaborateurs présentant les garanties d'impartialité et de véracité que leur permet le souci de plaire aux sphères supérieures, en raison de leur révocabilité arbitraire.

Le fait est d'ailleurs d'évidence : la tendance à l'interventionnisme provoquée à l'origine par l'exploitation de la classe ouvrière (2), conséquence de la transformation industrielle de la première moitié du XIX^e siècle, augmentée par l'hostilité grandissante contre le « capitalisme » et le désir des gouvernements d'étendre leurs attributions pour peser sur les électeurs (3) a eu pour conséquence le développement extrêmement rapide de la législation industrielle. La guerre

(2) Cf. H. CAPITANT et P. CÜCHE, *Législation industrielle*, 2^e édition, p. 19 et suiv.

(3) Cf. Ch. GIDE, *Economie politique*, 6^e éd., t. I, p. 320.

est venue décupler l'action de l'État en matière économique. (4). Si la plupart des opérations de ravitaillement ou de rationnement ont été faites par contact direct entre mairies et préfectures ou services autonomes relevant des ministères (5), les Sous-Préfets placés près des populations, consultés par les municipalités fréquemment désorientées, ont assumé, à maintes reprises, un rôle salulaire d'intervention conciliante (6). Il importerait qu'ils délivrasent moins de permis de chasse et de récépissés de réclamations fiscales et qu'ils pussent se consacrer à une mission autrement importante.

★★

La révolution qui s'est accomplie depuis le milieu du siècle dernier dans l'industrie des transports (7), en permettant des déplacements plus fréquents et plus rapides, amène plus souvent l'administré au contact de l'administrateur. On a maintes fois proclamé la nocivité de la correspondance écrite en matière administrative et célébré la méthode des

(4) Cf. Ch. GIDE, *op. cit.*, t. II, p. 518.

(5) L'expression est malheureusement justifiée. Il faut lire *ministères* et non *Ministres*. Et pour nous limiter à notre sujet souhaitons que bientôt cesse d'être exacte l'expression qui s'emploie couramment dans les mairies : s'adresser à *la sous-préfecture* et non au *Sous-Préfet*.

(6) D'ailleurs le rôle considérable qu'ils ont dû jouer pendant la guerre en matière d'assistance (allocations aux familles des mobilisés, aide aux réfugiés, etc...) les a obligés à un contact permanent avec la population.

(7) Cf. *La transformation des moyens de transport*, leçon faite à l'École des Hautes Études sociales, par J. LETACONNEUX, reproduite dans le recueil édité par la librairie Alcan sous le titre *les Divisions régionales de la France*, p. 41.

conversations avec les intéressés. Il ne faut pas tomber dans un excès générateur de désordres : trace écrite doit rester des affaires traitées par le Sous-Préfet. Sans cette précaution, que de contestations et de chicanes en perspective, aggravées par l'ingérence des parlementaires ou même des élus départementaux ! Mais il est indéniable que bien des difficultés sont tranchées verbalement qui dégénèreraient en conflits après échange de papiers administratifs. Les Sous-Préfets visitent plus souvent que jadis les différentes municipalités de leurs arrondissements. Ces là une pratique qu'il conviendrait de généraliser en transformant en une obligation effective, sanctionnée matériellement (8), ces tournées qui n'ont jusqu'à maintenant donné lieu qu'à l'affirmation à la tribune de leur existence surtout théorique.

★★

Les progrès de l'esprit démocratique ont, par ailleurs, eu pour effet de diminuer le prestige des fonctions administratives. La notion salubre du fonctionnaire qui n'a de raison d'être que le service du bien public, est souvent traduite par les administrés, en nos temps où le principe d'autorité

(8) On reproche aux Sous-Préfets de ne pas visiter leurs communes. Sait-on qu'ils ne disposent d'aucun crédit permettant de couvrir les dépenses qu'ils exposeraient ? Or leurs traitements d'avant-guerre ont été simplement doublés alors que la cherté de la vie a triplé. N'est-il pas d'ailleurs enfantin de demander à un fonctionnaire de prendre, sur son traitement et de bonne volonté, ces frais de tournées qui sont, avec justice, remboursés aux commissaires de police, inspecteurs d'assistance etc... et même parfois à des fonctionnaires qui ne se déplacent que théoriquement, et pour lesquels ils constituent un complément de traitement aussi nécessaire qu'irrégulier ?

fléchit, par l'obligation pour les services administratifs de servir les petits intérêts particuliers dont chacun confond trop aisément la somme avec l'intérêt général. Les formalités que l'expérience a reconnues nécessaires soulèvent des protestations auxquelles les employés subalternes sont les premiers en butte. Mal soutenus par leurs chefs soucieux du « pas d'histoires », ils se réfugient dans la complaisance et l'irrégularité qui apaisent le public ou la brutalité qui les garantit vis-à-vis des mêmes chefs craintifs. D'où la propagation d'un état d'esprit exclusif de l'autorité à laquelle ces derniers devraient pouvoir prétendre. Les Sous-Préfets, fonctionnaires particulièrement en vue, en sont fréquemment victimes, et par leur faute. Or la participation de la masse aux luttes électorales a développé chez elle un esprit critique qui s'exerce — et il ne faut pas le regretter — sur tout ce qui émerge. Elle n'est pas sans remarquer qu'il y a là des fonctions que l'on croit bien rétribuées et auxquelles on accède uniquement par la faveur et le bon plaisir du Gouvernement, sans la moindre condition de capacité. Il ne faut pas aller chercher plus loin la raison principale de l'hostilité à priori de la masse à l'égard d'une institution qui ne coûte pas plus cher (9) qu'une autre bien moins utile : les Conseils de Préfecture, où par contre, les candidats ne peuvent entrer sans justifier de certains titres, d'ailleurs peu probants.

★★

La situation depuis l'an VIII, ce que nous appellerons « l'atmosphère » de l'institution a donc complètement changé. Vouloir justifier le maintien des Sous-Préfets par les

(9) Les Sous-Préfets, pas les sous-préfectures.

raisons qui ont présidé à leur création serait tentative vaine. Le Sous-Préfet représentant du Gouvernement *de la République* (10) dans son arrondissement doit subsister. Le Sous-Préfet chef de la bureaucratie arrondissementière doit disparaître, ou plutôt c'est cette bureaucratie qui doit disparaître et d'abord sa représentation tangible : la sous-préfecture (11).

★★

A quoi servent les bureaux des sous-préfectures?

Tous les jours, un volumineux courrier y est dépouillé. La majeure partie est destinée au Préfet : délibérations de Conseils municipaux, de Commissions administratives d'hospices, arrêtés de Maires, procès-verbaux de clôture d'enquêtes précédant les entreprises de travaux publics, bulletins d'entrée ou de sortie et certificats médicaux concernant les personnes placées volontairement dans les asiles d'aliénés, procès-verbaux de contraventions à la police du roulage, d'opérations électorales en matière municipale, listes d'assistance, copies de tableaux contenant les retranchements et les additions aux listes électorales, demandes de curage ou d'établissement de passages d'eau, statistiques sur le mouvement de la population, demandes d'ouverture de colombiers, etc... etc...

Un ou plusieurs employés sont occupés à trier ces pièces qui seront replacées sous enveloppe ou sous bande et prendront le chemin de la préfecture, après un retard qui atteint souvent plusieurs jours (12).

(10) Et non de tel ou tel Gouvernement.

(11) Après quoi il importera de simplifier énergiquement la pape-rasserie qui encombre les autres administrations, notamment la Guerre, la Marine, les Travaux Publics, etc...

(12) Et davantage, quand la capitale a pour le Sous-Préfet une

Ces pratiques sont à supprimer. Le Sous-Préfet n'examine presque jamais sérieusement cette partie du courrier et s'il le fait il ne met pas longtemps à devenir un excellent et inutile bureaucrate. D'ailleurs ce passage à la sous-préfecture de dossiers qui, normalement, devraient être dirigés par les Maires sur la Préfecture, peut présenter des inconvénients encore plus graves qu'une perte de temps : que le Chef de division qui les recevra soit ou pressé ou paresseux, il pourra se fier à l'avis du Sous-Préfet — qui est souvent celui d'un simple expéditionnaire de la Sous-préfecture — et fera prendre au Préfet une décision conforme et non étudiée. Inversement l'employé de la sous-préfecture, comptant sur l'examen habituellement sérieux des documents transmis à la Préfecture, s'en dispensera lui-même. On conçoit le danger de pareilles méthodes.

D'autre part, au retour, ces dossiers repasseront par la Sous-Préfecture. Nouvelle perte de temps.

En bonne administration toutes ces paperasses devraient aller directement à la préfecture. Exceptionnellement, en cas de difficultés par exemple, le Préfet demanderait l'avis du Sous-Préfet qui, alors, étudierait lui-même la question. Au retour, les plus importantes (13) seulement de ces affaires passeraient par la sous-préfecture où le Sous-Préfet, chose nouvelle, les lirait avec attention.

★★

Une autre partie du courrier — la moins importante — particulière attirance et que le Secrétaire de la Sous-Préfecture n'est pas en même temps secrétaire « de la main ».

(13) Les Chefs de division de préfecture ont, en général, la compétence nécessaire pour apprécier l'importance des correspondances qui — exceptionnellement — seraient envoyées dans les mairies par l'intermédiaire des sous-préfectures.

concerne les questions qui sont soumises à la décision du Sous-Préfet : demandes de passeports, de permis de chasse, de récépissés de déclarations d'étrangers, etc... On ne voit guère de raisons valables à cette procédure pour la plupart de ces affaires. On a célébré sur tous les tons le décret de « décentralisation » de 1861. De cette manifestation nous voulons bien admirer l'habileté opportune. Les conséquences n'en sont pas moins aujourd'hui néfastes. Le décret de 1861 a contribué à la consolidation dans les arrondissements de bureaux autrement coûteux que les Sous-Préfets eux-mêmes et qui, maintenant, ont des droits acquis que leurs « Amicales » et peut-être, demain, leurs syndicats sauront invoquer, non sans raison, si l'on veut vraiment tenter de faire des économies. Nous renonçons d'ailleurs à chercher des motifs sérieux à l'attribution aux Sous-Préfets, sur les bureaux de bienfaisance, de droits de contrôle qu'on ne leur a pas donnés en ce qui concerne les hospices. Les préfectures disposent d'un personnel entraîné à l'étude minutieuse des dossiers : ce personnel doit y suffire. On ne peut simplifier à l'extrême sous peine de tomber dans la confusion et le désordre, mais une seule circonscription paperassière suffit : ce doit être la préfecture. La sous-préfecture devient dès lors aussi inutile que coûteuse. Son maintien ne nous semble pas compatible avec l'intérêt général.

CONCLUSION

La Réforme Nécessaire

Nous avons longuement étudié le Sous-Préfet tel qu'il est. Que devrait-il être?

Un agent d'action débarrassé de la paperasse qui l'alourdit, des collaborateurs à retardement, des dossiers fastidieux. Le Sous-Préfet doit être l'œil du Gouvernement. Sa main parfois.

Dans notre conception, il reste le fonctionnaire revêtu d'un certain prestige, non le rond-de-cuir attaché à quelque commission cantonale, auquel on a pensé. Il s'impose par des capacités reconnues : nul ne peut prétendre à l'emploi s'il ne possède certains diplômes, un doctorat par exemple. Quiconque de nos jours ne peut subir avec succès un examen de cette force ne saurait émettre la prétention d'étudier avec fruit les affaires administratives, forcément complexes et diverses. Celles-ci, au surplus, n'iraient au Sous-Préfet que lorsqu'elles donneraient lieu à des difficultés. Les autres circuleraient directement entre la Préfecture et la Mairie.

Le poste cesserait d'être une sinécure pour débutants. d'une part, un stage serait exigé dans d'autres fonctions moins délicates : celles de Chef de Cabinet de Préfet, par exemple, et le Sous-Préfet ne parviendrait à son grade que la trentaine passée; d'autre part, il n'y aurait plus autour de lui un personnel chargé de faire une besogne mécanique qui lui donne l'apparence de travailler et la possibi-

lité de fréquenter les grands boulevards de la capitale. Seules lui seraient envoyées par le Préfet les affaires nécessitant une enquête ou un avis. Aidé d'un simple secrétaire, il les étudierait et les instruirait. Au besoin, ou plutôt en principe, sur place. Au lieu d'un appartement pour la Sous-Préfète, un simple Cabinet pour le Sous-Préfet. L'économie réalisée servirait à l'entretien d'une voiturette automobile, transportant ce fonctionnaire partout où sa présence serait nécessaire ou utile. Ses déplacements étant dès lors rendus matériellement possibles, la justification de tournées périodiques dans les communes pourrait être exigée. Ainsi, en rapports constants avec les Municipalités, avec les administrés qu'il convoquerait à la Mairie pour examiner leurs réclamations, le Sous-Préfet, si l'on peut dire, tâterait constamment le pouls à son arrondissement. Il pourrait non seulement savoir et rendre compte mais encore *prévoir* et l'on n'assisterait plus à cette comédie curieuse des Préfets envoyant aux Ministres des rapports résumant ceux des Sous-Préfets qui, eux-mêmes, ont habituellement recueilli leurs renseignements de la bouche de visiteurs occasionnels et souvent intéressés à travestir les faits et obscurcir les situations.

Qu'une difficulté se produise, qu'un Maire soit l'objet d'une réclamation paraissant justifiée, ou simplement, soit embarrassé pour interpréter une loi ou un règlement, le Sous-Préfet irait dans la commune et éclaircirait l'affaire, car, dans notre système, il connaîtrait l'administration. Finis certes, les savoureux congés irréguliers : les faits et gestes du Sous-Préfet deviendraient faciles à contrôler. Où serait le mal ?

Supposons cette réforme réalisée :

Vivant dans la circonscription qu'il surveille et contrôle,

le Sous-Préfet ne sera pas exposé à commettre les fréquentes et déconcertantes erreurs des *missi dominici* opérant sur un terrain inconnu. Pas de conflits avec des collègues. Une responsabilité effective, car tout le monde sait qui est Sous-Préfet, alors que les Secrétaires-généraux à la suite dont la création est proposée, formeraient des entités presque anonymes et irresponsables.

L'impartialité de ses enquêtes serait assurée par l'institution d'un Conseil de discipline le mettant à l'abri de la révocation injustifiée et de la mise en disponibilité arbitraire. Sa subordination au Gouvernement ne le serait pas moins par le pouvoir laissé au Ministre de le déplacer à volonté et rétrograder de classe.



Les Sous-Préfets garderaient donc leur qualité de représentants du Gouvernement, de subordonnés du Préfet.

En la première qualité ils continueraient à exercer en matière de police leurs attributions actuelles : non seulement le droit d'agréer les membres du personnel de la police, brigadiers, agents, gardes champêtres ou particuliers, mais celui de prendre d'office, en cas d'urgence, les mesures nécessaires au maintien de l'ordre. A ce point de vue le Sous-Préfet, dans des villes comme Toulon, Brest, Le Havre, n'est pas un personnage utile : il est indispensable.

Bien entendu son devoir de surveillance générale à l'égard de tous les fonctionnaires de l'arrondissement subsisterait.

Les Conseils d'arrondissement pourraient être maintenus. Organisme peu coûteux, assemblées peu nombreuses, ils donneraient au Sous-Préfet des avis précieux complétant et quelquefois corrigeant les impressions qu'il aurait pu rap-

porter de ses tournées (1). Toutefois, dans notre système, le Conseil d'arrondissement n'est pas un rouage indispensable.

★★

Il va sans dire que les Sous-Préfectures — en tant que bureaux — n'auraient plus de raisons d'être. Mais le personnel des Sous-Préfectures resterait en fonctions provisoirement et ne serait affecté à la Préfecture qu'au fur et à mesure des vacances, ce qui éviterait l'hypertrophie du personnel au Chef-lieu et permettrait les transitions. Nous pensons d'ailleurs que les effectifs^{ap} actuels des Préfectures suffiraient à la besogne : dans la plupart des départements les employés ne sont astreints qu'à sept heures de *présence*, ce qui peut apparaître insuffisant au moment où le minimum de huit heures de *travail réel* est imposé aux ouvriers par les nécessités économiques.

★★

Ayant ainsi, dans chaque arrondissement, un collaborateur actif et sérieux, vigilant et renseigné, le Préfet du département pourrait veiller personnellement à ce qu'un meilleur

(1) Il faut cependant reconnaître que certains Conseils acceptent déjà difficilement leur rôle effacé. A titre documentaire on peut citer l'ordre du jour suivant voté par le Conseil d'arrondissement de Brest le 7 août 1922 : « Le Conseil d'arrondissement, considérant que son rôle, dans la forme actuelle, est des plus effacés, puisqu'il ne consiste qu'à émettre des vœux, qui, dans la plupart des cas, restent sans résultat;

« Considérant que son fonctionnement occasionne à la Nation des dépenses appréciables non en rapport avec son importance;

« Emet le vœu, à l'unanimité, que le Conseil d'arrondissement soit purement et simplement supprimé, à moins que ses pouvoirs ne soient étendus sur des bases nouvelles. »

leur rendement soit obtenu de sa Préfecture, et l'on ferait aisément l'économie des Secrétaires généraux (2). D'ailleurs, plus de Conseils de Préfecture inoccupés et coûteux (3).

Au-dessus du département, la région, circonscription d'action. Dotée d'un budget, elle disposerait pour certaines initiatives d'ordre économique, industrielles, commerciales ou de travaux publics, de ressources plus importantes que les départements, dont les Assemblées régionales contrôleraient d'ailleurs les dépenses. Enfin, si l'on ne veut pas se résoudre à la solution logique de l'unité du pouvoir judiciaire, un tribunal administratif régional pourrait fonctionner au chef-lieu de région.

★★

Voilà, exprimée à grands traits, notre conception d'une réforme de l'institution des Sous-Préfets ; elle tient en peu de mots : utilisation du Sous-Préfet amélioré, suppression des Sous-Préfectures.

(2) Pour maintenir les Secrétaires généraux et les Conseillers de Préfecture, on invoque la nécessité pour le Préfet, qui ne peut tout voir, de déléguer sa signature. En ce qui concerne les Conseillers de Préfecture, cette pratique est une hérésie administrative. Au surplus, pourquoi la signature ne serait-elle pas déléguée, pour les affaires de détail (mandats, états, statistiques, etc...) aux chefs de division, et au Chef de Cabinet? Quant aux autres, beaucoup moins nombreuses, si le Préfet s'en désintéresse à quoi sert-il?

(3) Les Conseillers de Préfecture jouissent actuellement, à peu de chose près, des mêmes traitements que les Sous-Préfets.

Terminé à Brest,
le 2 Octobre 1922,
P. VACQUIER.

Lu et approuvé,
Le Président,
RENÉ JACQUELIN.

Vu :
L'assesseur du Doyen,
TRUCHY.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPEL.

BIBLIOGRAPHIE

H. BERTHÉLEMY, *Droit administratif*, 9 éd., (Rousseau et C^{ie} 1920).

M. BLOCK et E. MAGUERO, *Dictionnaire de l'Administration française*, 5^e éd., (Berger-Levrault, 1905).

A. BLUZET, *Les attributions des Sous-Préfets*, thèse de Paris, 1902.

Charles BRUN, *Le Régionalisme*, (Bloud, 1911).

H. CAPITANT et P. CUCHE, *Législation industrielle*, 2^e éd., (Dalloz, 1921).

G. DEMARTIAL, *La Réforme administrative*, (Cornely, 1911).

A. ESMEIN, *Histoire du Droit français des origines à 1789*, 13^e éd., (Sirey, 1920) et de 1789 à 1814, (Sirey, 1911).

J. GARRIGUES, *La question de la suppression des Sous-Préfets*, thèse de Paris, 1909.

Ch. GIDE, *Économie politique*, 6^e éd., (Sirey, 1920).

H. HAURIU, *Droit administratif*, 10^e éd., (Sirey, 1921).

G. JEZE, *L'exécutif en temps de guerre*, (Giard et Brière, 1917).

A. MALET, *Cours d'Histoire*, (Hachette).

L. MORGAND, *La loi municipale*, 9^e éd., (Berger-Levrault, 1917).

M. MOYE, *Droit public français*, 2^e éd., (Sirey, 1920).

E. REGNAULT, *Histoire du Gouvernement provisoire*, (V. Lecou, 1850).

L. ROLLAND, *L'Administration locale en temps de guerre*, (Extraits de la Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger, articles parus de 1915 à 1918, (Girard et Brière).

Histoire de France depuis les origines jusqu'à la Révolution et Histoire de France contemporaine de la Révolution à la paix de 1919, publiées sous la direction de E. LAVISSE, (Hachette).

Histoire socialiste, publiée sous la direction de J. JAURÈS, (Jules Rouff).

Les divisions régionales de la France, (Recueil de leçons faites à l'École des Hautes Études sociales, par MM. Camille BLOCH, L. LAFFITTE, J. LETACONNOUX, M. LEVAINVILLE, F. MAURETTE, P. de ROUSIERS, M. SCHWOB, C. VALLAUX, P. VIDAL de la BLACHE, (Alcan; 1913).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Le Passé

CHAPITRE	I. — Les subdélégations	9
CHAPITRE	II. — Les districts	25
CHAPITRE	III. — L'apogée du district	56
CHAPITRE	IV. — L'éclipse	67
CHAPITRE	V. — Le système de l'an VIII.	76
CHAPITRE	VI. — D'un empire à l'autre.	103
CHAPITRE	VII. — Sous le second Empire	125
CHAPITRE	VIII. — La troisième République.	151
CHAPITRE	IX. — La grande guerre	193
CONCLUSION		206

DEUXIÈME PARTIE

La question de la suppression des Sous-Préfets

CHAPITRE	I. — Les offensives parlementaires.	208
CHAPITRE	II. — Les régionalistes et les Sous-Préfets.	246
CHAPITRE	III. — Le Sous-Préfet actuel	275

CONCLUSION

La réforme nécessaire	285
---------------------------------	-----

ANGERS. — IMPRIMERIE F. GAULTIER.
